
Право

УДК 342.91

EDN: LDKZZH

Функции государственного управления как деятельность государственного аппарата по воздействию на общественные процессы с целью реализации целей и задач государственной управленческой деятельности

А.А. АБРАМЧУК

В статье автор проанализировал существующие подходы ученых к определению функций государственного управления и их видов. Раскрывая содержание каждой из функций, автор делает вывод о том, что функции государственного управления делятся на общие и специальные, причем специальные функции, строящиеся на основе общих функций, отображаются в отдельном правовом акте, устанавливающем правовой статус указанного государственного органа. В итоге автор делает вывод о том, что общие и специальные функции направлены на выполнение одних и тех же задач, стоящих перед государственным управлением в целом.

Ключевые слова: государственное управление, исполнительная власть, функции государственного управления.

In the article, the author analyzes the existing approaches of scientists to determining the functions of public administration and their types. The author concludes that the functions of public administration are divided into general and special, while special functions, built on the basis of general functions, are reflected in a separate legal status of the specified government body. As a result, the author concludes that general and special functions are aimed at performing the same tasks facing public administration as a whole.

Keyword: public administration, executive power, functions of public administration.

Государственное управление представляет собой подзаконную государственно-властную деятельность органов государственного управления, направленную на реализацию законов и иных правовых актов. Данная деятельность, являясь по своему характеру сложным процессом, обладает определенным механизмом, позволяющим ему эффективно выполнять указанные задачи.

Традиционно механизм государственного управления включает в себя функции, систему органов с их полномочиями, методы их работы и формы управления [1, с. 200].

Именно через систему функций государственное управление достигает поставленных целей и задач. Если цели и задачи представляют собой конечный продукт, ради чего осуществляется государственное управление, то функции ориентированы на процесс достижения указанных целей и задач.

В научной литературе под функциями государственного управления понимают основные направления деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающие выполнение стоящих перед данными органами целей и задач [2, с. 12]; устойчивые, относительно самостоятельные, наиболее общие виды деятельности органов государственной власти, направленные на достижение целей государственного управления [3, с. 44]; конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и т. д.) воздействия субъекта управления (государства) на объект управления (общество и его институты, отдельные граждане, социальные группы и т. д.) [4, с. 31]. Существуют также и другие определения.

Обобщив все указанные определения, можно сделать вывод о том, что функции государственного управления – отдельное направление деятельности органов государственного управления по воздействию на общественные процессы с целью достижения поставленных перед ними целей, исходя из задач, стоящих перед государством.

На сегодняшний день функции государственного управления лежат в плоскости решения следующих проблем: обеспечение независимости государства в связи с внешней опасностью и угрозами; защита прав и свобод граждан; обеспечение общественного порядка и согласия внутри страны; содействие всеобщему благосостоянию [5, с. 87].

Н.Б. Антонова разграничивает функции государства от функций государственного управления. По ее мнению, государство обладает всем объемом функций, делегированных ему обществом, в отличие от государственной управленческой деятельности. В свою очередь функции государственного управления Н.Б. Антонова делит на политические и административные.

Выполнение политических функций означает, что государственные органы имеют право издания нормативно-правовых актов в узаконенной сфере. Государственное учреждение может издавать нормативные акты, но они обязательны лишь для тех граждан (физических и юридических лиц) и в том случае, если они являются пользователями услуг данного учреждения, его клиентами. Административные функции, в отличие от политических, непрерывны в исполнении и их сущность состоит в обеспечении исполнения законов, правил, норм порядка и предоставлении государственных услуг юридическим и физическим лицам. Здесь можно говорить об определенном автоматизме при принятии административных мер [5, с. 85].

Для науки административного права интерес представляют административные функции государственного управления, осуществляемые системой органов государственного управления.

Традиционно функции государственного управления делятся на общие и специальные. Общие функции государственного управления не отображены ни в одном нормативном документе, в связи с чем различными учеными высказываются свои предположения относительно перечня указанных функций.

Так, среди общих функций авторы выделяют прогнозирование, планирование, организацию, распоряительство, регулирование, контроль и учет [6, с. 40]; прогнозирование, планирование (определяет цели, задачи на предстоящий период, средства их достижения и выполнения), организация, координирование, надзор, контроль [7, с. 13–14]; информационное обеспечение деятельности государственных органов, прогнозирование и моделирование, планирование, организация, распоряительство, руководство, координация, контроль, регулирование, учет, государственное гарантирование [8, с. 29–35]; прогнозирование, планирование, распоряительство, организация, регулирование, координация, контроль и учет [3, с. 44]; организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль [9, с. 26].

Интересна позиция А.Н. Миронова, который все функции государственного управления подразделяет на:

1. Общие (сбор, обработка (анализ), хранение информации; прогнозирование; планирование; организация; распоряительство; координация, взаимодействия; контроль и учет).
2. Обеспечивающие (кадровая, материально-техническая, финансирование и др.).
3. Специальные (санитарно-эпидемиологический надзор, фитосанитарный надзор, ветеринарный надзор и др.) [2, с. 12–13].

Вместе с тем, анализ выделяемых функций государственного управления данными различными учеными административистами позволяет выделить наличие общих функций, с которыми в своих исследованиях соглашаются практически все авторы и которые в большей или меньшей степени выполняют все органы государственного управления.

К ним относятся прогнозирование, планирование, организация, регулирование, руководство, координация, контроль, учет [10, с. 68].

Прогнозирование и моделирование – научное предвидение, систематическое исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов. В теории административного права прогнозирование определяется как способ разработки научно обоснованных оценок будущих процессов и ситуаций, которые подлежат управленческому влиянию. Прогнозирование играет в государственном управлении важную роль, поскольку без него невозможно предвидеть последствия принятия того или иного управленческого решения. Моделирование – создание системы управления, предназначенной для спланированного управления, решения задач и достижения поставленных целей [4, с. 31].

Планирование – определение цели, необходимых ресурсов, способов, сроков, форм и методов поэтапного контроля за действиями объекта. Планирование – это также процесс составления, согласования, утверждения планов и управления. Оно играет существенную роль в достижении поставленной цели, поскольку от качества планирования зависит ожидаемый результат. Оно часто применяется в государственном управлении в виде принятия государственных комплексов и программ [4, с. 31–32].

Организация – формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организующая деятельность включает в себя действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления [4, с. 32]. Главная задача указанной функции состоит в том, чтобы сформировать управляющую и управляемую системы, установить конкретные параметры, режим работы подразделений объекта и субъекта управления, взаимосвязей между ними [5, с. 85].

Регулирование – установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях решения задач государственного управления, обеспечения прав и свобод граждан [4, с. 32]. Регулирование в широком смысле заключается в издании законов, подзаконных и судебных актов, устанавливающих общие правила для всех субъектов общественных отношений. В узком смысле регулирование является функцией государственного управления в определенной сфере общественной жизни [5, с. 86].

Руководство – установление правил и норматив деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство – определение содержания государственной деятельности (например, управленческой) [4, с. 32].

Координация – обеспечение согласованности деятельности систем управления, в том числе государственных органов, для достижения общих целей и эффективного решения задач [4, с. 32]. Благодаря координации устанавливается единство отношений управляемой и управляющей систем, структуры объекта и субъекта управления [5, с. 86].

Контроль – наблюдение за качеством управленческой деятельности, в рамках которого осуществляется выявление ошибок в управлении, в степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности [4, с. 32]. Контроль осуществляют различные государственные органы: парламент, правительство, министерства, суды, органы государственного контроля [5, с. 87].

Учет – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов [4, с. 32].

Н.Б. Антонова функции прогнозирования и планирования рассматривает как главное звено всей управляющей системы. Под прогнозированием она понимает предвидение перспектив развития объекта и последствий его преобразований для всего общества или конкретной организации, а под планированием – процесс принятия управленческого решения, включающий четкую постановку цели в отношении конкретного объекта управления, а также средств, способов и ресурсов для ее достижения. Прогнозирование и планирование, по ее утверждению, определяют перспективу развития и будущее состояние как объекта, так и субъекта управления [5, с. 85].

Не отрицая важной роли в системе государственного управления функций планирования и прогнозирования, А.В. Перфильев в свою очередь сконцентрировал свое внимание на функции регулирования, тем самым выделяя указанную функцию среди других функций государственного управления. Под регулированием последний понимал деятельность, содержание которой выражается в воздействии государства в лице отдельных органов государственной власти на общественные отношения и связи, характеризующиеся высокой активностью участников, массовым характером, высокой общественной значимостью и отсутствием действенных механизмов саморегулирования, путем установления, отмены и корректировки правил и рамок поведения участников указанных отношений [3, с. 77].

Помимо общих функций в государственном управлении выделяются также специальные функции, которые присущи конкретному виду государственного органа в соответствующей сфере деятельности. Специальные функции государственного управления, в отличие от общих, перечисляются в отдельном нормативно правовом акте, закрепляющим правовой статус органа государственного управления, и соответствуют стоящим перед данным государственным органом задачам.

К примеру, деятельность Министерства внутренних дел как республиканского органа государственного управления (далее – МВД) регламентируется Положением «О Министерстве внутренних дел Республики Беларусь» [11].

Положением «О Министерстве внутренних дел Республики Беларусь» перечислены основные задачи, которые возложены на МВД: разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; организация и осуществление мероприятий по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечению их личной и имущественной безопасности, защите прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств в соответствии с компетенцией органов внутренних дел; руководство органами внутренних дел, организациями, входящими в их систему, внутренними войсками и обеспечение законности в их деятельности; проведение в пределах своей компетенции государственной политики в сфере гражданства, миграции и регистра населения, а также в сфере охранной деятельности; другие задачи.

Для достижения указанных задач МВД выполняет следующие специальные функции: осуществляет анализ общественного порядка и преступности, разрабатывает оперативные и долгосрочные прогнозы развития криминогенной обстановки и вносит в установленном порядке в государственные органы предложения по повышению эффективности борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; осуществляет проверку выполнения органами внутренних дел, внутренними войсками функций и задач, возложенных на них законодательством, оказывает органам внутренних дел, внутренним войскам консультационную и методологическую помощь, определяет приоритетные направления совершенствования их деятельности; осуществляет управление регистром населения, контроль за его ведением и использованием содержащихся в нем персональных данных физических лиц, а также другие функции распорядителя регистра населения; другие функции.

Деятельность Министерства по чрезвычайным ситуациям как республиканского органа государственного управления (далее – МЧС) регламентируется Положением «О Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» [12].

Положением «О Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» перечислены следующие задачи, которые возложены на МЧС: реализация государственной политики и координация деятельности государственных органов, иных организаций в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, перевозки опасных грузов, создания и обеспечения сохранности государственного и мобилизационного материальных резервов, преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, обращения с радиоактивными отходами, безопасности судоходства маломерных судов; организация мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; организация и участие в обеспечении функционирования Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; другие задачи.

С целью достижения указанных задач МЧС выполняет следующие специальные функции: организация функционирования Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также деятельности в сферах гражданской обороны, обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, перевозки опасных грузов, создания и обеспечения сохранности государственного и мобилизационного матери-

альных резервов, преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, безопасности судоходства маломерных судов; государственный надзор за организацией работ в отношении опасных производственных объектов и (или) потенциально опасных объектов при осуществлении деятельности в области промышленной безопасности; другие функции.

Деятельность Министерства по здравоохранению регламентируется Положением «О Министерстве здравоохранения Республики Беларусь» [13]. Будучи республиканским органом государственного управления, министерство выполняет следующие задачи: проведение единой государственной политики в области здравоохранения; организация оказания медицинской помощи населению Республики Беларусь; организация лекарственного обеспечения населения Республики Беларусь; другие задачи. Во исполнение указанных задач Министерство здравоохранения выполняет следующие функции: изучает состояние здоровья населения, разрабатывает и совместно с другими республиканскими органами государственного управления, облисполкомами и Минским горисполкомом проводит мероприятия по предотвращению заболеваний, снижению заболеваемости, инвалидности и смертности, увеличению продолжительности жизни населения; принимает меры по совершенствованию качества медицинской помощи и медицинских экспертиз, осуществляет контроль за качеством медицинской помощи в соответствии с законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, а также проводит оценку качества медицинской помощи и медицинских экспертиз при осуществлении управления деятельностью организаций здравоохранения, подчиненных (входящих в систему) Минздраву, главным управлениям по здравоохранению облисполкомов, Комитету по здравоохранению Минского горисполкома, определяет порядок и случаи ее проведения; другие функции.

Следует отметить, что специальные функции того или иного органа государственного управления так или иначе реализуются через общие функции.

К примеру, общая функция планирования соответствует специальной функции МВД, предусмотренной п. 9.1 Положения «О Министерстве внутренних дел Республики Беларусь», а именно: осуществляет анализ общественного порядка и преступности, разрабатывает оперативные и долгосрочные прогнозы развития криминогенной обстановки и вносит в установленном порядке в государственные органы предложения по повышению эффективности борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Функция планирования также находит свое отражение в п. 9.7 Положения «О Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь», согласно которому МЧС участвует в разработке плана обороны Республики Беларусь в части, касающейся мероприятий гражданской обороны, планов накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве, мобилизационном материальном резерве. Аналогично данная связь просматривается среди специальных функций Министерства здравоохранения.

Отсюда можно сделать вывод, что специальные функции реализуются в рамках реализации общих функций государственного управления и соотносятся с ними как частное с общим. Если общие функции направлены на функционирование государственного аппарата в целом, то специальные функции направлены на решение задач конкретного государственного органа. Так как специальные функции направлены на реализацию задач конкретного органа государственного управления, то их систематизация в какой-то отдельный правовой документ не только не возможна, но и не целесообразна.

Анализ функций государственного управления позволяет сделать следующие выводы:

1. Функции государственного управления представляют собой отдельное направление деятельности органов государственного управления по воздействию на общественные процессы с целью достижения поставленных перед ними целей, исходя из задач, стоящих перед государством.

2. Все функции государственного управления делятся на общие и специальные. К общим функциям относятся прогнозирование, планирование, организация, регулирование, руководство, координация, контроль, учет. Общие функции свойственны всем органам государственного управления и направлены на реализацию функционирования всего государственного аппарата. Специальные функции формируются на основе общих функций государственного управления и закрепляются в отдельном правовом документе, определяющем правовой статус конкретного государственного органа.

3. Сложность в обобщении специальных функций заключается в их чёткой привязке к деятельности конкретного органа. Отсюда нормативная систематизация специальных функций нецелесообразна, так как они должны быть закреплены в специальном нормативно правовом акте, регулирующем деятельность конкретного государственного органа.

Литература

1. Шабайлов, В. И. Министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров Республики Беларусь в системе исполнительной власти / В. И. Шабайлов // Вест. Молодеж. науч. об-ва. – 2002. – № 3-4. – С. 29–37.
2. Миронов, А. Н. Административное право : учебник / А. Н. Миронов. – М. : ИД «Форум» : ИНРА-М, 2007. – 304 с.
3. Перфильев, А. В. Регулирование как функция государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. В. Перфильев. – М., 2004. – 175 с.
4. Государственное управление : пособие / И. В. Козелецкий [и др.] ; под общ. ред. И. В. Козелецкого. – Минск : Академия МВД, 2022. – 366 с.
5. Государственное управление : учебник / Н. Б. Антонова [и др.] ; под общ. ред. Н. Б. Антоновой. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2012. – 440 с.
6. Акопов, Л. В. Административное право : Учебник / Л. В. Акопов, М. Б. Смоленский. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К» ; Ростов-на/Д : «Наука-Пресс», 2007. – 352 с.
7. Административное право Российской Федерации : учебник / коллектив авторов ; под ред. А. В. Мелехина. – М. : ЮСТИЦИЯ, 2016. – 624 с.
8. Россинский, Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 576 с.
9. Телятицкая, Т. В. Административное право : ответы на экзаменц. вопр. / Т. В. Телятицкая. – 3-е изд., перераб. и доп. – Минск : Тетра-Системс, 2009. – 208 с.
10. Административное право : учеб. пособ. / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2009. – 432 с.
11. Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Республики Беларусь, 04 декабря 2007 г., № 611 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.
12. Положение о Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Республики Беларусь, 14 ноября 2022 г., № 175 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.
13. Положение о Министерстве здравоохранения Республики Беларусь Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 28 октября 2011 г., № 1446 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.