

М. П. Петров*

Значение функции организации государственного управления в осуществлении системной реформы исполнительной власти

Процесс определения правовых границ публично-властной деятельности направлен, прежде всего, на совершенствование функций государства. Анализ литературы позволяет сделать вывод о дискуссионности состава и наименований государства¹. Применительно к России звучат предложения о признании антинаркотической, антикоррупционной, идеологической, информационной, инновационной функций и др.²

В общей теории права под функциями понимаются основные направления деятельности государства, обусловленные его сущностью и содержанием, а также стоящими перед ним на том или ином этапе развития целями, задачами и социальным назначением³. Функциональное состояние государственно-организованного

* Заместитель директора по науке Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент.

¹ См.: *Байтин М. И.* Функции государства // *Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. Т. 1. С. 336–351; *Байтин М. И., Сенякин И. Н.* Основные внешние функции // *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.* М., 2000. С. 60; *Теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко.* М., 1996. С. 91; *Морозова Л. А.* Функции Российского государства на современном этапе // *Государство и право.* 1993. № 6. С. 101; *Общая теория государства и права / под ред. В. В. Лазарева.* М., 1994. С. 37; *Киреева С. А.* Межгосударственная интеграционная деятельность как выражение внешней функции Российского государства / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 2005. С. 11; *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М., 2000. С. 152–153; *Керимов А. Д.* Современное государство: вопросы теории. М., 2007. С. 122; *Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько.* М., 2009. С. 61.

² См.: *Лисицын-Светланов А. Г.* Роль права в модернизации экономики России. М., 2011. С. 131, 135; *Краснов М. А.* Антикоррупционная политика как функция государства // *Антикоррупционная политика / под ред. Г. А. Сатарова.* М., 2004. С. 263; *Бутусова Н. В.* Государственная идеология России: понятие, содержание, проблемы формирования и правового закрепления // *Вестник ВГУ. Сер. : Право.* 2006. № 1. С. 6; *Просвирнин Ю. Г.* Информационная функция государства // *Журнал российского права.* 2002. № 3. С. 29–35; *Тонков Е. Е.* Государственно-правовая политика противодействия наркотизации российского общества. СПб., 2004. С. 49; *Малько А. В.* От антинаркотической политики к антинаркотической функции современного Российского государства и гражданского общества // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2011. № 2. С. 135–137; *Козлов А. В.* Функция Российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 3–4.

³ См.: *Марченко М. Н.* Проблемы общей теории государства и права : учебник : в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 1: Государство. С. 259–261.

общества как системы также нередко рассматривается сквозь призму управления и его функций¹. Другой подход противоречил бы понятию «функция» как компоненту управления.

Функции относятся к характеристике практической, властной стороны государства. Они означают проявление его консолидированных компетенционных возможностей, т. е. наиболее характерных, выполняемых государственными структурами в определенной последовательности однородных действий, частей работы в общем режиме разделения труда. Поэтому очевидна их уникальность и автономность в общей системе функций, несводимость к конкретной деятельностной характеристике государства.

Традиционный подход к функциям как интегрированным в одномерной плоскости направлениям деятельности государства не позволяет составить представление о целевых параметрах модернизации Российского государства. Требуется учет фактической многоуровневости государственных функций.

В существующей многомерной структуре функций недостаточно полно и последовательно с точки зрения теории управления выражено важное звено, которое можно вычленил при совокупном анализе всех консолидированных форм государственной деятельности. Речь идет о значительном функциональном блоке, необходимом для реализации «организаторских функций»², касающихся общих и одновременно внутренних функций управления, проявляющихся безотносительно к объектам управленческого и регулятивного воздействия государственного аппарата, для удовлетворения особой потребности в рациональной организации самого управления.

Общезвестно, что управление делами государства распределено между его органами согласно специализации функций. Однако обращается мало внимания на общие, внутренние проблемы управления, на внутриуправленческие отношения. Этот уровень государственной деятельности скрыт, поскольку его функциональная окраска не связана с социально-культурными, экономическими и прочими проблемами, составляющими круг вопросов воздействия государства (публичной власти) на общественные процессы. Внутренние потребности управления образуют особую область задач, включающих построение системы государственного управления и ее оптимизацию, другими словами, функцию по организации государственного управления. Особенность внутриуправленческой функции заключается в том, что она имеет «горизонтальный» характер, интегрирована в другие функции государства в качестве общеорганизующего направления в механизме государства.

Вывод о наличии специфической внутрисистемной функции «развития (совершенствования) государственной системы» как функции по самоорганизации внутреннего механизма государства обоснован еще в 1972–1974 гг. в работах И. Л. Бачило. Она, в частности, относит к названной функции такое направление деятельности государственных органов, как «организация системы и процесса управления»³.

¹ См.: Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. 2-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д, 2001. С. 136.

² См.: Марченко М. Н. Указ. соч. С. 265.

³ В число конкретных функций государственных органов по данному направлению включаются такие вопросы, как организация управляемой подсистемы, организация управляющей подсистемы, организация процесса управления, в том числе проблемы автоматизации управления и обеспечения законности. В качестве объектов правового обеспечения и организации управление разделяется на проектирование и развитие оргструктур; установление и развитие правового статуса субъектов управления, режима ресурсов управления как

Ключевое значение для характеристики функции организации государственного аппарата имеет признание особой роли внутриаппаратных отношений¹, объединяемых в немецкой правовой традиции понятием так называемого «внутреннего права»². Этой самостоятельной области административной деятельности, складывающейся внутри системы публичной администрации, по справедливому утверждению С. Д. Хазанова, должен соответствовать специфический правовой режим³.

К аппаратным отношениям следует отнести все отношения, складывающиеся внутри системы органов исполнительной власти как для самообеспечения ее функционирования, так и собственно для реализации исполнительно-распорядительных властных полномочий первичной стадии отдачи приказа вышестоящим нижестоящему, а не при осуществлении власти в отношении конечных получателей административных распоряжений. Как отмечает Ю. Н. Старилов, аппаратные отношения проявляются в «процессе организации и функционирования публичного «управления» и «характеризуют организационные начала управления»⁴.

К общим функциям государственных органов в сфере аппаратной деятельности относятся «решение структурных и кадровых вопросов, распределение обязанностей работников управленческого аппарата, определение их ответственности»⁵, «планирование организационной деятельности, выражающееся в разработке и утверждении планов работы данного органа на определенный период (квартал, полугодие и т. д.), разработка и утверждение в централизованном порядке штатов, финансирование всей деятельности, внутренний контроль, материально-техническое обеспечение функционирования органа, делопроизводство, охрана государственной, служебной тайны и другие действия»⁶.

Среди общих функций следует назвать определение принципов и порядка функционирования исполнительной власти, формирование основных звеньев аппарата системы органов исполнительной власти, утверждение порядка работы государственного органа, регламентов деятельности, правовое регулирование действий аппарата по подготовке и принятию правовых актов, нормирование труда, научно-консультационное и методическое обеспечение организационной работы. Главенствующее положение среди названных функций государственных органов занимают вопросы установления и перераспределения компетенции внутри аппарата исполнительной власти.

важнейших элементов процесса управления (технологии, методов, отношений). См.: *Бачило И. Л.* Правовые проблемы организации структур и их функций в системе советского государственного управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979. С. 4–5, 13–15.

¹ См.: *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. М., 1976. С. 151.

² См.: *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву: учеб. пособие: пер. с нем. М., 2000. С. 111.

³ См.: *Хазанов С. Д.* Методологические проблемы дифференциации административно-правового регулирования // Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. № 11. С. 17.

⁴ *Старилов Ю. Н.* Административное право. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 389.

⁵ Административное право: учебник для вузов / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 79 (автор главы – Ю. М. Козлов).

⁶ *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право: учеб. пособие. Саратов, 2000. С. 14–15.

Объединяет указанные области отношений функция по организации государственного аппарата¹, которая проявляется как в пределах административной системы государства, так и в рамках прочих управленческих процессов вне органов исполнительной власти. Решаемые в сфере модернизации Российского государства проблемы непосредственно затрагивают названную функцию. Это проявляется, в частности, в рамках выполнения конституционных задач разграничения полномочий, определения организационно-компетенционных подходов к построению модели федерализма, реформы территориального управления, формирования федеральных округов, административной реформы, реформы государственной службы, обеспечения единства исполнительной власти, реформы местного самоуправления.

Ключевая проблема аппаратных отношений состоит в установлении рационального взаимодействия различных частей системы соподчиненных органов, их структурных подразделений и обеспечении на этой основе эффективности исполнения законов государства.

Функция по организации государственного управления проявляется, прежде всего, в системе исполнительной власти. Это вопросы структурного, организационного, правового обеспечения исполнительной власти: организация государственной службы, определение системы и структуры органов исполнительной власти, разграничение компетенции административных органов, установление форм и методов государственного управления — *внутриорганизационная (внутриаппаратная) подфункция*.

К рассматриваемой функции относится блок вопросов непосредственной организации управления, установления институциональных механизмов (взаимодействие исполнительной власти и гражданского общества, внедрение информационно-коммуникационных технологий, управление по результатам и т. п.), а также установления соотношения форм и методов управления. Эта деятельность тесно связана с внутриорганизационными задачами и должна определяться как *внешнеорганизационная подфункция*.

Кроме того, указанная функция по организации государственного управления выражается в текущей работе по совершенствованию управления, в том числе в его регулярном реформировании. Функциями управления с точки зрения процессного подхода выступают не только непосредственно управляющие воздействия (организация процессов), но и воздействия, предназначенные для обеспечения внутренней устойчивости всей системы управления: стратегический маркетинг, учет и контроль, мотивация, регулирование, планирование, координация². Контроль и мотивация могут носить и внешний, и внутренний характер, однако при этом и значение внутренних функций управления не уменьшается. Все они в совокупности обеспечивают потребности самого управления, не выходя формально за рамки управляющей системы. Соответственно и реформирование системы исполнительной власти поглощается общей внутренней функцией организации управления, присущей любому государству в любом историческом периоде его существования и проявляющейся во всем механизме государства (во всех ветвях власти).

¹ Данная функция может иметь несколько тождественных наименований: функция по организации государственной (публичной) власти (управления), внутриуправленческая или общеуправленческая функция. Понятие «публичное управление» позволяет обращаться не только к вопросам государственного управления, но и в определенной части к организации местного самоуправления.

² См.: *Фатхутдинов В. А.* Управленческие решения : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 92.

Однако подобное утверждение не находит поддержки среди специалистов. В литературе в качестве одной из важнейших, постоянно реализуемых функций государства рассматривается административная реформа¹.

Не являясь сторонниками теории временных функций², считаем справедливой точку зрения В. М. Сырых об устойчивости как одном из признаков понятия государственной функции³. К критериям функций государства относятся также организационная и институциональная обособленность, масштабность задач и путей их воплощения.

Усложнение государственного управления, наблюдаемое в рамках кибернетического анализа, обуславливает появление прямой зависимости управляющих и управляемых объектов, что, в свою очередь, приводит в действие закономерность, согласно которой прослеживается непосредственная связь указанных объектов, основанная на интенсивном обмене информацией внутри системы, вызывающая эффект постоянного присутствия управленческого, организующего начала. Это означает, что развитие государственного управления находится перед или в процессе эволюционного скачка, что подтверждается географически глобальным и структурно всеобъемлющим характером административного реформирования. Реформа имеет место в новой, концентрированной форме — перманентной модернизации, заключающейся в регулярности и комплексности преобразовательных усилий. Постоянным в этой деятельности становится мониторинг состояния государственного управления с определенной целью самодиагностики и подготовки нового этапа изменений.

Несмотря на имеющие место характерные признаки, всякая регулярно осуществляемая государством деятельность, включая те или иные реформы, не становится автоматически функцией государства. Логический объем понятия «реформа»⁴ и его семантическое значение не включают бессрочные трансформационные действия, которые были бы изначально присущи экономической, социальной и политической системам. Кроме того, если предположить, что текущее управление — это реформируемая среда, и обеспечение самореформирования проводится повсеместно, то получается, что результаты реформы одновременно являются и ее исходным началом на следующем этапе. Однако этого не происходит, напротив, преследуется задача максимального сохранения преемственности. Поэтому определение административной реформы как постоянной деятельности невозможно в контексте родового понятия «реформа» без констатации логического противоречия в определении одного из признаков, относящих ее к области функций государства.

Сравнительно небольшой и различный по интенсивности временной промежуток, в котором происходят преобразовательные процессы, не позволяет достоверно судить о степени устойчивости функции, скорее можно говорить о реформе и длительном периоде ее развития, а также постреформенной адаптации нововведений

¹ См.: *Хабриева Т. Я., Ноздрачёв А. Ф., Тихомиров Ю. А.* Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. С. 2; *Шталина М. А.* Зарубежный опыт проведения административных реформ // Там же. С. 63; *Ее же.* Особенности структурных административных реформ конца XX — начала XXI века // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Вып. 1. С. 22; *Новиков А. Б.* Идеология менеджмента качества в концепции административной реформы. СПб., 2009. С. 18.

² См.: *Черноголовкин Н. В.* Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 125.

³ См.: *Сырых В. М.* Теория государства и права : учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 28.

⁴ См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 678.

и других результатов. В то же время внутренняя функция организации управления присуща любому государству в любом историческом периоде его существования, а сфера ее реализации — весь механизм государства (все ветви власти).

Таким образом, административная реформа является частью общеуправленческой функции любого современного государства, ее особым системообразующим направлением, источником прогрессивного изменения, значение которого существенно возросло в постиндустриальном обществе.

Постановка вопроса о признании понятия функции организации системы публичной власти приводит к новой аргументации идеи разделения всей деятельности государства по институциональному характеру властных полномочий (в соответствии с принципом разделения властей и последовательностью элементов управленческого цикла) на такие функциональные области (функции), как законотворчество, исполнительная деятельность, правосудие и, как было показано, общеадминистративная организационная деятельность в государственном аппарате. Представляется, что выйти на новый уровень решения проблем модернизации Российского государства возможно при условии рассмотрения данной функции в качестве самостоятельной области правового регулирования. Необходимо рассмотрение внутриуправленческой функции в понятийном аппарате общей теории и административно-правовой науке, воплощение основных параметров данной функции в законодательстве Российской Федерации.