

УДК 342.5

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ИЗБЫТОЧНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2016 г.

*А.В. Мартынов, И.Ф. Ляпин*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

avm@unn.ru

*Поступила в редакцию 13.05.2016*

Рассматриваются вопросы формирования новой теоретической концепции определения критериев избыточности функций государственного управления. Рассматривается соотношение понятий: избыточный, сверхдостаточный, сверхнеобходимый, сверхразумный, сверхнормальный и иные – в конкретных условиях публичного администрирования. На основе различных научных точек зрения относительно указанных понятий изучается связь между избыточными функциями органов публичного управления и избыточным административным регулированием и определяются пути решения указанной проблемы.

*Ключевые слова:* Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административное правонарушение, дорожное движение, постановления, фотофиксация, специальные технические средства, административный процесс, административное право.

В современных научных работах ученых в области административного права делаются определенные попытки выработать критерии определения «избыточного» нормативно-правового регулирования, административного регулирования, административно-правового воздействия, функций госорганов и т.д.

Вместе с тем само это определение не нашло нормативно-правового закрепления, что создало определенные проблемы в процессе оптимизации функций публичного управления.

Этимологическое значение слова «избыточный» трактуется в словарях как «излишний, выходящий за пределы необходимого» [1]; «все, что сверх известной меры или счета» [2]; «имеющий в избытке, обильный; являющийся избытком, излишний» [3]. При этом синонимами слова «избыточный» в русском языке являются: «лишний, напрасный, ненужный». В английской транскрипции «избыточный» звучит как *redundant* и трактуется как «то, в чем больше не нуждаются или не пользуются, а также бесполезный» [4].

То есть «избыточность» подразумевает то, что в избытке либо излишнее, но самое близкое значение, на наш взгляд, будет являться ненужность чего-либо.

С точки зрения Ю.Н. Старилова, понятие «избыточный» означает, например: сверхдостаточный, сверхнеобходимый, сверхразумный, сверхнормальный, сверхтребуемый, лишний, ненужный, переполненный, не соответствующий задачам и потребностям конкретного административного дела – в конкретных условиях публичного администрирования [5, с. 205].

Кроме того, как совершенно верно отмечается известным ученым, «избыточное» государственное администрирование рассматривается российскими политиками, законодателями и учеными как одна из весьма негативных черт современного государственного управления [5, с. 208].

Необходимо также заметить, что категория «избыточность» не всегда используется только в негативном качестве.

Так, в сфере распространения информации действует объективный закон избыточности информации. Позитивная избыточность информации имеет своей целью оптимизировать весь процесс коммуникации. Позитивная избыточность активно используется в процессе обучения, когда неоднократные повторения характерных ситуаций приводят к лучшему усвоению их аудиторией. Избыточность информации – на первый взгляд полезное свойство. Избыточность информации позволяет повышать ее достоверность за счет применения специальных методов, в том числе и основанных на теории вероятности и математической статистике. Общий принцип здесь такой: при подготовке управленческого решения отсеиваются повторяющиеся или несуществующие сведения. Объем данных при этом сокращается, но их достоверность увеличивается.

С другой стороны, это свойство может рассматриваться как негативное. Большой объем информации ведет к дополнительным затратам во времени и пространстве в процессе ее сбора, хранения и передачи. Поэтому важнейшее значение имеет такое свойство информации, как оптимальность – сочетание полноты и краткости данных. Негативная избыточность нарушает

нормальное течение информационного процесса. Она представляет своего рода помехи. Это, например, декларативные нормы и положения, которые не снабжены механизмом реализации. Не выполняя функции регуляции, такие законы негативно избыточны. Средством преодоления негативной избыточности служит высокий уровень подготовки нормативных правовых актов [6].

В этом рассуждении важно отметить то, что функции являются необходимыми носителями информации. Их регулирование обеспечивается посредством принятия разнообразных нормативных правовых актов, то есть путем соответствующего нормативно-правового регулирования.

Традиционно в науке государственного управления считается, что функция, закрепляемая за органом государственной власти, подлежит ликвидации, если функция, в частности, формально закреплена нормативным правовым актом, но реально не исполняется в течение длительного времени или если функция не закреплена нормативным правовым актом. В указанных случаях функция относится к числу формально избыточных и подлежит ликвидации [7].

Следовательно, между избыточными функциями органов публичного управления и избыточным административным регулированием прослеживается тесная взаимосвязь.

По этому поводу В.Г. Вишняков отмечал, что президентская концепция административной реформы дифференцирует понятия «избыточная функция» и «избыточное регулирование». Последнее может осуществляться по всем функциям государственного органа и относится уже не к содержанию, а к методу их реализации [8].

Косвенно об этом говорится Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Ноздрачевым, Ю.А. Тихомировым: основной массив избыточных функций содержится в федеральных законах, указах Президента РФ, актах Правительства РФ (более 300 законов, десятки указов Президента РФ, сотни постановлений Правительства и актов ведомств) [9]. Иными словами, избыточность функций связана напрямую с количеством нормативных правовых актов, действующих в определенной сфере публичного управления, которые и регулируют исполнение данных функций.

С точки зрения В.В. Круглова и Д.В. Осинцева, в рамках административной реформы была поставлена модельная задача – сократить объем государственного влияния на различные сферы социально-экономического развития, и как средство ее решения было избрано сокращение количества функций органов исполнительной власти. Но парадокс оказался в том, что не произошло ни уменьшения числа федеральных органов исполнительной власти (лишь об-

разовались укрупненные «пирамидальные» структуры: Президент РФ, Правительство РФ – федеральное министерство – подведомственные ему федеральные службы и федеральные агентства – их территориальные органы и подведомственные организации), ни количества выполняемых ими функций. Видимо, следует сокращать не функции органов исполнительной власти, а исключать преимущественно властное влияние применительно к отдельным отраслям и сферам социальной деятельности [10].

Проще говоря, современная российская действительность характеризуется удивительным сочетанием административного произвола и безграничной свободы – по сути, вольницы в худшем значении этого слова. Многие ограничения, характерные для тех обществ, которые мы любим именовать цивилизованными и которые во многом притягательны для российского обывателя, кажутся для нас дикими. С одной стороны, опять же можно привести пример с Правилами дорожного движения, нарушение которых в российских условиях становится чем-то вреде национального вида спорта. С другой – во многих сферах существует избыточное регулирование, во многом необходимое только самим регулировщикам [11].

Таким образом, можно говорить как о позитивной избыточности, когда большое количество нормативных правовых актов обеспечивают эффективность публичного управления, так и о негативной избыточности, когда хаотичное массовое число нормативных правовых актов делает публичное управление инертным и абсорбированным, то есть правовые акты просто не исполняются либо исполняются в угоду административной бюрократии и коррупционным группам.

Как подчеркивается Л.Л. Поповым, «без государственного регулирования, и прежде всего административно-правового, экономические проблемы решить невозможно» [12]. В действительности именно всеобщее управленческое воздействие осуществляется каждым конкретным субъектом управления в пределах его функций, устанавливающих сферу, содержание, форму действия [13].

На наш взгляд, для определения избыточности административного регулирования необходимо в первую очередь определить его управленческую сущность, провести параллели и границы с государственным управлением и управленческим воздействием. Только в этом случае при ясном и отчетливом понимании содержания административного регулирования можно выявить признаки избыточности регули-

рования и, как следствие, избыточности функций органов исполнительной власти.

При исследовании данного вопроса необходимо прежде всего обратиться к фундаментальным разработкам В.Д. Сорокина. С его точки зрения, основная задача любой социальной управленческой системы – внешнее функционирование, то есть определенное регулятивное воздействие на окружающую (внешнюю) среду, на нижестоящие подсистемы. А должная эффективность внешнего функционирования (соответственно на любом уровне) самым непосредственным образом зависит от упорядоченности самой системы.

Если для иных социальных систем фактор организационного обособления не играет определяющей роли, то для систем управленческих он выступает в качестве исходного и решающего. И это не случайно, ибо только для систем данного класса имеет первостепенное значение так называемая организационная решетка, для совершенствования которой и принимаются постоянно меры по сокращению и удешевлению аппарата государственного управления, ликвидации излишних, параллельно действующих звеньев, структурных единиц и т.д. [14, с. 26].

Немаловажную роль в управленческой системе играет управляющее и управляемое качество. Первое – это свойство элемента, означающее реальную его способность и возможность целенаправленно воздействовать на подведомственные ему социальные связи и явления, обеспечивая достижение необходимых результатов. Второе – свойство того же элемента, означающее реальную способность и возможность действовать на основе воспринимаемой им информации вышестоящего элемента.

Отсюда вытекает важная и актуальная проблема: теоретически и практически определить и поддерживать оптимальное соотношение управляющего и управляемого качеств в деятельности каждого элемента, вплоть до каждого государственного служащего, посредством совершенствования его связей как с выше-, так и нижерасположенными работниками (элементами) данной управленческой системы. При этом следует учитывать, что чем выше уровень, на котором находится элемент, связанный отношениями иерархии с другими элементами системы, тем больший удельный вес в его деятельности и связях по нисходящей линии занимают управляющие функции [14, с. 26].

Исходя из этого, В.Д. Сорокин делает вывод о том, что соединение свойств централизации и иерархичности, имманентных социальной управленческой системе, порождает определенную самостоятельность каждого из входящих в

систему элементов. Централизм социальной управленческой системы как ее организационный стержень, основной канал информации не только обуславливает объективно необходимое пространственное расположение ячеек «организационной решетки», но также обеспечивает системе общие и в то же время специфические именно для нее качества, определяет в главных и основных чертах направления и способы функционирования всех элементов системы. Именно на этой основе протекают в системе процессы управления [14, с. 26].

При этом известный ученый указывает такую важную специфическую особенность социальной управленческой системы, как «сознательное использование ею различных комплексов средств активного воздействия на среду со стороны системы в целом и каждого ее элемента в отдельности» [14, с. 26].

Таким образом, в основе управленческой системы и управления в целом лежит, по мнению многих ученых, целенаправленное управленческое воздействие, которое представляет собой внешнее выражение деятельности государства и его органов.

В подтверждение данного тезиса можно привести выводы, сделанные Г.В. Атаманчуком, о том, что управленческая деятельность государства должна пониматься именно через термин «воздействие», а не через термин «деятельность». Воздействие, с его точки зрения, этимологически содержит в себе не только момент самого действия, но и его определенный результат, выражение того влияния, той силы, которые возникают в процессе и вследствие данного действия. В управлении воздействие раскрывает момент отношения между управляющей и управляемой подсистемами и тем самым привлекает внимание к механизму их взаимодействия, что, в свою очередь, позволяет более полно и разносторонне характеризовать само управление [15].

В итоге, по мнению современных ученых, государственное регулирование представляет собой государственное воздействие в отношении определенного субъекта (субъектов) хозяйствования с целью недопущения, изменения или прекращения хозяйственной ситуации или, напротив, поддержания ее в соответствующем состоянии [16]. Представляется, что использование понятия «воздействие» применительно к государственному регулированию вполне обоснованно, учитывая правовой аспект проблемы, где категория «воздействие» широко используется в научном обороте [17–21].

Таким образом, в данной модели публичного (государственного) управления, чтобы опреде-

лить избыточность административного регулирования, необходимо установить уровень обязательного воздействия для достижения управленческого результата. При этом следует учитывать, что (по В.Д. Сорокину) само по себе «воздействие» является целью любой управляющей системы. «Организационная решетка» обеспечивает такое воздействие посредством иерархических связей управляющих субъектов и управляемых объектов. Соответственно, чем меньше созданных связей между этими элементами, тем более свободной становится управляемая система, ибо наличием или отсутствием связей определяется возможность управленческого воздействия. Исходя из этого, соразмерность связей должна определяться только управляющим субъектом, и никем иным, что делает управление односторонним и однопорядковым. Значит, увеличение количества связей может быть квалифицировано как избыточность только в том случае, если имеющееся воздействие будет признано субъектом управления несоразмерным управленческим задачам или целям, а равно при неэффективности управления, то есть недостижении управленческого результата.

#### Список литературы

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999. С. 238.
2. Даль В.И. Большой иллюстрированный толковый словарь русского языка: современное написание. М., 2006. С. 70.
3. Толковый словарь русского языка Ушакова. URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/ushakov> (дата обращения: 10.05.2016).
4. URL: [http://www.askoxford.com/concise\\_oed/orexxdondant?view=uk](http://www.askoxford.com/concise_oed/orexxdondant?view=uk) (дата обращения: 10.05.2016).
5. Стариков Ю.Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управ-

#### References

ления? // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2009.

6. Кузьмин В.П. Понятие и юридическая сущность информации // Информационное право. 2009. № 2. С. 4–8.
7. Романовская О. Прокуратура и нотариат // Законность. 2009. № 1.
8. Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20.
9. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23.
10. Круглов В.В., Осинцев Д.В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти // Экологическое право. 2008. № 6.
11. Звоненко Д.П., Малунов А.Ю., Малунов Г.Ю. Административное право: Учебник. М., 2007.
12. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С. 28–29.
13. Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 46.
14. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.
15. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 21.
16. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право: Учебник. Т. 1. М., 1994. С. 193.
17. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 1. М., 1998. С. 221–228.
18. Орехова Т.Р. Правовое воздействие на экономику: понятие и формы // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2000. № 1. С. 67.
19. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. М., 1998. С. 378–380.
20. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 724.
21. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 33.
2. Dal' V.I. Bol'shoj illyustrirovannyj tolkovyj slovar' russkogo yazyka: sovremennoe napisanie. M., 2006. S. 70.

## ON THE CONCEPT OF REDUNDANT FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

*A.V. Martynov, I.F. Lyapin*

This paper examines the formation of new theoretical concepts for defining the criteria of redundancy of public administration functions. Based on various scientific points of view regarding these concepts, we study the connection between redundant functions of public administration and redundant administrative regulation and propose some solutions to this problem.

*Keywords:* administrative law, public administration, functions of public administration, redundant state functions.

1. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenij. M., 1999. S. 238.

3. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka Ushakova. URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/ushakov> (data obrashcheniya: 10.05.2016).

4. URL: [http://www.askoxford.com/concise\\_oxd/orexxdondant?view=uk](http://www.askoxford.com/concise_oxd/orexxdondant?view=uk) (data obrashcheniya: 10.05.2016).
5. Starilov Yu.N. «Izbytochnoe» administrativnoe regulirovanie: sposobno li ono obespechit' zakonnost' i porjadok v sisteme publichnogo upravleniya? // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya: Sb. nauch. trudov. Vyp. 22: Svoboda i gosudarstvennoe regulirovanie: sootnoshenie, pravovye garantii, praktika osushchestvleniya / Pod red. Yu.N. Starilova. Voronezh, 2009.
6. Kuz'min V.P. Ponyatie i yuridicheskaya sushchnost' informacii // Informacionnoe pravo. 2009. № 2. S. 4–8.
7. Romanovskaya O. Prokuratura i notariat // Zakonnost'. 2009. № 1.
8. Vishnyakov V.G. Administrativnaya reforma v Rossii: ot krizisa gosudarstvennogo upravleniya k ehffektivnomu gosudarstvu // Zhurnal rossijskogo prava. 2003. № 11. S. 20.
9. Habrieva T.Ya., Nozdrachev A.F., Tihomirov Yu.A. Administrativnaya reforma: resheniya i problemy // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 2. S. 3–23.
10. Kruglov V.V., Osincev D.V. K voprosu ob ehkologicheskikh funkciyah federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti // Ehkologicheskoe pravo. 2008. № 6.
11. Zvonenko D.P., Malunov A.Yu., Malunov G.Yu. Administrativnoe pravo: Uchebnik. M., 2007.
12. Administrativnoe pravo: Uchebnik / Pod red. L.L. Popova, M.S. Studenikinoj. M., 2008. S. 28–29.
13. Bachilo I.L. Funkcii organov upravleniya. M., 1976. S. 46.
14. Sorokin V.D. Pravovoe regulirovanie: Predmet, metod, process (makrouroven'). SPb., 2003.
15. Atamanchuk G.V. Sushchnost' sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. M., 1980. S. 21.
16. Martem'yanov V.S. Hozyajstvennoe pravo: Uchebnik. T. 1. M., 1994. S. 193.
17. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs v 2 t. / Pod red. M.N. Marchenko. T. 1. M., 1998. S. 221–228.
18. Orekhova T.R. Pravovoe vozdejstvie na ehkonomiku: ponyatie i formy // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11. Pravo. 2000. № 1. S. 67.
19. Komarov S.A. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. M., 1998. S. 378–380.
20. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M., 2001. S. 724.
21. Gubin E.P. Gosudarstvennoe regulirovanie rynochnoj ehkonomiki i predprinimatel'stva: pravovye problemy. M., 2006. S. 33.