



К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Евгения БЕЛОКУР,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article contains the theoretical research of such legal category as «the functions of public administration». The notions of legal categories of «functions» and «functions of administration» as the general categories regarding «the functions of public administration» are being defined. The common and distinguishing features of «the functions of public administration» are being marked out as well as their essence and identity are being revealed. The article gives the author's definition of «the functions of public administration» on the grounds of this theoretical research.

Key words: functions, the functions of administration, the functions of public administration, definition of «the functions of public administration», the public administration.

Аннотация

В данной статье проводится теоретическое исследование правовой категории «функции государственного управления». Раскрываются понятия «функции», «функции управления» как общих категорий относительно «функций государственного управления». Выделяются общие и отличительные признаки функций государственного управления, раскрывается их сущность. На основании проведенного исследования представляется авторское определение понятия «функции государственного управления».

Ключевые слова: функции, функции управления, функции государственного управления, понятие функций государственного управления, государственное управление.

Постановка проблемы. В юридической науке общепризнанным является положение о том, что сущность государственного управления наиболее отчетливо проявляется в тех функциях, на выполнение которых оно направлено. Эти функции составляют содержание государственного управления как самостоятельной формы деятельности, имеющей определенную цель. Цели и задачи государственного управления определяют функции государственного управления, а они, в свою очередь, его структуру. Следовательно, проблема функций государственного управления позволяет создать оптимальную и эффективную систему и структуру государственного управления, определить объективно необходимые полномочия органов государственного управления для их реализации. В связи с этим особое внимание приобретает необходимость научного осмысления категории «функции государственного управления».

Актуальность темы исследования обоснована отсутствием в современной юридической науке устойчивого и общепризнанного понятия «функции государственного управления», вследствие чего возникает необходимость дальнейшей разработки и изучения данной фундаментальной категории государственного управления.

Состояние исследования. Понятию функций государственного управления посвятили свои научные

труды В.Б. Аверьянов, Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, Т.Е. Кагановская, В.Я. Малиновский, Н.Р. Нижник, Н.И. Перинская, В.П. Рубцов, Л.А. Симонян и др., которые стали основой для данного исследования.

Целью статьи является исследование понятия «функции государственного управления», выявление его сущности и раскрытие характерных особенностей.

Изложение основного материала. Вопрос об определении понятия «функции государственного управления» является довольно дискуссионным в административно-правовой науке. Во-первых, это связано, прежде всего, с отсутствием единого подхода к пониманию категории «государственного управления», во-вторых, с отсутствием единого подхода к пониманию категории «функции управления». Следует учитывать и многозначность самого термина «функция», который имеет множество толкований.

В самом общем виде термин «функция» означает (от латинского *functio* – исполнение, осуществление) деятельность, обязанность, работу; внешнее проявление свойств какого-либо объекта; роль, которую выполняет определенный объект или процесс по отношению к целому [1, с. 1430]. А также функция понимается как – устоявшаяся совокупность однородных специализированных работ (действий, операций), способность реализации которых поддержива-

ется в организации, обязанность (иногда – способность) оператора (технического объекта или человека) выполнять какую-нибудь операцию [2, с. 745]. Чаще всего термином «функция» в научной литературе обозначается название и/или характеристика направления деятельности, как обобщающая категория сущности задач и целей деятельности кого-либо или назначения чего-либо. Термин «функция» широко используется в государственном управлении. Учитывая многозначность определения понятия «функция», такие категории государственного управления, как «функции государства», «функции управления», «функции государственного управления», «функции органа государственного управления» хотя и отражают различные аспекты одного и того же явления – государственного управления, однако являются разными понятиями, о чем не раз отмечалось в научной литературе [3, с. 31; 4, с. 181; 5, с. 23]. Следовательно, вряд ли можно принять единое устойчивое понятие функции, которое в равной степени относилось бы к каждой из указанных категорий государственного управления.

Базовым для раскрытия содержания понятия «функции государственного управления» выступает категория более общего порядка – «функции управления». Понятие «функции управления» возникло во времена становления основ научного менеджмента. Французский ученый Анри Файоль



определял содержание управления (административные операции) через понятие «функции» (сущностные моменты управления), к которым относил: предвидение, организацию, распорядительство, координирование и контроль [6, с. 10]. У А. Файоля функция определяла сферу деятельности, ответственности и компетенции управленца, отвечая на вопрос, что делает руководитель. Данное толкование примечательно тем, что современное определение управления включает все «файолевские» функции. При этом категорией «функции управления» обозначаются довольно разные проявления содержания управленческой деятельности.

Так, в одних случаях под функциями управления понимаются специфические виды управленческой деятельности, обособившиеся в процессе разделения управленческого труда, выражающее его содержание в действии и направленные на достижение поставленной цели [7, с. 40]. В других – «наиболее важные, типичные и стабильные управленческие действия» [8, с. 10]; «совокупность стандартизированных действий субъекта управления» [9, с. 26]. Также, к примеру, И.Л. Бачило считает, что функцией управления вообще является «общее определение деятельности субъекта (органа или лица) по организации и развитию подчиненного ему коллектива с целью достижения социально полезного результата» [10, с. 60]. Довольно распространенным в юридической науке является такое определение функции управления – это «реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и которое воспринимают» [11, с. 181; 12, с. 38].

Однако, несмотря на множественность существующих дефиниций, наиболее часто в научной литературе «функции управления» определяются как части содержания управленческой деятельности (направления, виды), которые характеризуются соответствующей целевой самостоятельностью и качественной однородностью. Как пример обоснования данного подхода Ю. А. Тихомиров отмечает, что «функции характеризуют основное направление и содержание деятельности субъекта» [13, с. 47]. По мнению В. Б. Аверьянова, «понятие функций, в его общесоци-

логическом смысле, призвано охватить и отразить внутреннюю природу, глубочайший смысл, то есть суть деятельности». Ученый считает, что «функции следует понимать как составляющие содержания управленческой деятельности, отражающие отдельные направления (виды) этой деятельности, включая относительно самостоятельные группы качественно однородных действий управляющего субъекта... Таким образом, функции – это относительно самостоятельные составляющие содержания управленческой деятельности, которые характеризуются качественной однородностью действий и целевой направленностью» [14, с. 17]. Ю. П. Битяк дает схожее определение: «Функция управления как понятие – это определенное направление специализированной деятельности управления, содержание которой характеризуется однородностью и целевой направленностью» [15, с. 124]. Разделяя данные мнения, считаем, что функции управления следует понимать прежде всего как основные базовые виды, направления управленческой деятельности, т. е. с точки зрения содержания и направленности управленческой деятельности. Считается, что именно эти признаки наиболее четко отображают сущность данной дефиниции. Определение рассматриваемой категории через совокупность действий субъекта управления является несколько неверным. Действия субъекта управления нельзя назвать его функциями. Функциям управления присуща целевая направленность и качественная однородность, т. е. они являются обобщением определенных видов управленческой деятельности, а действия субъекта управления исходят из функций управления. Также следует отметить, что содержание функций управления может заключаться как в воздействии на управляемых субъектов (организация, регулирование, координация), так и в необходимой вспомогательной деятельности, не связанной с непосредственным влиянием на поведение людей (планирование, прогнозирование и т. д.). В связи с чем определение функций управления как определенных видов управленческого влияния, не позволяет в полной мере отобразить их содержание.

Как вывод следует выделить главный момент в соотношении понятий «функции управления» и «функции го-

сударственного управления» – это то, что первые являются универсальными, т.е. функции управления свойственны любым видам социального управления, в том числе и государственному управлению [16, с. 96]. Понятие «функции управления» можно назвать родовым по отношению к функциям государственного управления. Следовательно, последним свойственны родовые признаки общесоциологического понятия «функции управления»: 1) являются одним из элементов содержания управления; 2) обусловлены целями и задачами управления; 3) имеют объективный характер, т. е. обуславливаются объективными закономерностями; 4) имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления; 5) четко определен качественный признак направленности деятельности – однородность деятельности; 6) они должны быть направлены на обеспечение жизненно необходимых потребностей объекта управления; 7) являются основой для формирования структуры управляющей системы и взаимодействия ее компонентов; 8) реализуются через управленческие отношения.

В юридической литературе существуют разные толкования понятия «функции государственного управления», при этом не существует общепринятого его определения. Функции государственного управления определяются как наиболее характерные, специфические по содержанию управляющие воздействия государства на общественные отношения [17, с. 180-181]. Н. Нижник указывает, что «функция государственного управления – это специфическое по предмету, содержанию и средству обеспечения целостное управляющее влияние государства» [18, с. 58]. Некоторые авторы считают, что функции государственного управления – это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления [19, с. 39]. Также функции государственного управления определяются как «совокупная, общественно и объективно необходимая деятельность всей системы государственного



управления по реализации функций государства» [20, с. 126-127]. По мнению Л. В. Коваля, функция государственного управления – «это обособленная часть государственно-управленческой деятельности, которой присуще определенное единство содержания и которая осуществляется на основе закона специально созданными органами исполнительной власти, специфическими методами для проведения в жизнь задач государственного управления» [21, с. 26-27]. В.Я. Малиновский определяет данное понятие как «составляющие содержания управленческой деятельности, характеризующиеся определенной самостоятельностью, однородностью, сложностью и стабильностью властно организующего воздействия субъекта управления, направленного на обеспечение жизненно важных потребностей объекта управления» [22, с. 202].

Наличие различных дефиниций говорит о сложности данной категории государственного управления. Во-первых, следует учитывать, что содержание и объем понятия функций государственного управления зависит от того, какое содержание вкладывается в понятие государственного управления. Так понятие государственного управления в большинстве случаев трактуют либо при помощи понятия «воздействие», а функции государственного управления, соответственно, как виды воздействия, либо при помощи понятия «деятельность», а функции государственного управления соответственно как виды деятельности, как составляющие содержания управленческой деятельности. Также есть различия в выделении круга субъектов, которые осуществляют государственное управление, а значит, и реализуют его функции. По одним представлениям ученых – субъектом государственного управления выступает государство в целом, другие точки зрения сводятся к тому, что субъектом государственного управления являются не все органы государственной власти, а их часть, уполномоченная осуществлять государственное управление. А еще чаще круг субъектов государственного управления сводится лишь к органам исполнительной власти. Не вдаваясь в глубокое изучение вопроса об определении понятия государственного управления в рам-

ках этой статьи, необходимо отметить, что вопрос является весьма дискуссионным, и на сегодняшний день не существует общепринятого понятия государственного управления. В данной работе под государственным управлением понимается – самостоятельный вид государственной деятельности, который носит подзаконный, исполнительно-распорядительный характер, органов (должностных лиц) по практической реализации функций и задач государства в процессе регулирования экономической, социально-культурной и административно-политической сферами.

Во-вторых, природа функций государственного управления во многом обусловлена сущностью самого государства и его основными функциями, целями, задачами. Функции государства традиционно определяются как основные направления его деятельности, которые отображают сущность, социально-политическое предназначение, цели и задачи государства и по своему характеру приближены к тем задачам, которые государство призвано решить в определенный исторический период [23, с. 190]. Но каким бы развернутым не был перечень функций государства, он не дает четкого представления о том, каким образом эти функции осуществляются. Динамика реализации функций государства раскрывается через функции государственного управления, так как они отвечают на вопрос как именно, каким способом, посредством какой деятельности реализуются функции и задачи государства [24, с. 523].

Чтобы раскрыть сущность и специфику функций государственного управления и сформулировать понятие данного правового явления, необходимо обозначить их особенности и признаки. Функции каждого вида управления определяются сообразно объекту управления (общество, государство и т.д.) Тем самым функции государственного управления помимо родовых признаков функций управления приобретают еще и те специфические черты, которые позволяют отграничить их от функций других видов управления.

Прежде всего, главным отличием функций государственного управления является то, что они имеют государственно-властный, политический характер. Они осуществляются от имени

и в интересах государства, на основании применения государственно-властных полномочий, которыми органы государственного управления наделены законом для реализации этих функций. Как и функции управления, функции государственного управления отражают содержание государственной управленческой деятельности и являются его составляющими. Раскрыть содержание государственного управления, прежде всего, значит ответить на вопрос какие виды деятельности (функции) осуществляют субъекты государственного управления. При помощи функций государственного управления реализуются цели и задачи государственного управления, а также функции государства в целом. Это значит, что цели и задачи государственного управления обуславливают функции государственного управления. На основе целей (задач), стоящих перед государственным управлением, можно выделить перечень объективно необходимых функций государственного управления.

Функции государственного управления определяются объективными закономерностями, т.е. имеют объективный характер. Разнообразные и многочисленные потребности объектов государственного управления предопределяют цели государственного управления, охватывающих отдельные группы задач, которые обладают относительной самостоятельностью и однородностью. Функции государственного управления являются частями управленческой деятельности, направленные на обеспечение определенных групп потребностей и задач, вследствие чего также обладают относительной самостоятельностью и однородностью. Другими словами, самостоятельность и однородность функции государственного управления обеспечивается отдельными целями и комплексом управленческих действий, которые свойственны именно этой функции.

Функции государственного управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных методов и форм государственного управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие). Содержание функций государственного управления в их совокупности выражает смысл и характер государ-



ственного управления. Оно предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления.

Функции государственного управления реализуются в процессе государственно-управленческих отношений. Они направлены на обеспечение жизненно необходимых потребностей объекта управления. Функции государственного управления характеризуются обеспечительным характером, который основывается на понимании определяющего значения объекта в государственном управлении. Как отмечает В.Я. Малиновский, в условиях демократического, правового, социального государства государственное управление направлено на обеспечение прав и свобод человека, высокого качества жизни граждан, безопасности их существования и предоставления управленческих услуг. Отсюда происходит существенная особенность управленческих функций – постоянная направленность на реализацию жизненно важных потребностей объекта управления, обеспечение его оптимального состояния и развития [25, с. 8].

Подводя итог проведенного исследования, можно дать следующее определение понятия функции государственного управления – это относительно самостоятельные и однородные составляющие содержания государственно-управленческой деятельности, которые отображают отдельные направления (виды) этой деятельности, осуществляются уполномоченными органами (должностными лицами) государственного управления и направлены на обеспечение выполнения целей и задач государственного управления.

Функции государственного управления составляют единый механизм государственного управления. В этом механизме по осуществлению государственного управления каждая из функций бывает использована в большей или меньшей степени, но именно при использовании всех функций в комплексе речь идет о деятельности по осуществлению государственного управления.

Список использованной литературы:

1. Советский энциклопедический словарь / Глав. ред. А. М. Прохоров – 2-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 1600 с.

2. Энциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1985. – 146 с.

4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л., 2004. – 584 с.

5. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

6. Файоль, А. Общее и промышленное управление. Текст / А. Файоль ; пер. Б. В. Бабина-Кореня. – М. : Центр, ин-т труда, 1923. – 122 с.

7. Теория управления : учебник / Ю. П. Алексеев [и др.] ; под общ. ред. : А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 558 с.

8. Цабрия Д. Д. Проблемы установления правового положения органов управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. – 18 с.

9. Государственное управление: основы теории и организации : учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : «Статут», 2002. – 592 с.

10. Бачило И. Л. Указ. раб.

11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л., 2004. – 584 с.

12. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

13. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М. : Юриформцентр, 1998. – 798 с.

14. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б.

Аверьянов. – К. : «Наукова думка», 1979. – 150 с.

15. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

16. Совершенствование аппарата государственного управления. Конституционный аспект / Аверьянов В. Б., Селиванов В.Н., Семчик В. И., Сиренко В. Ф., и др. ; Под общ. ред.: Цветков В. В. – Киев : Наук. думка, 1982. – 375 с.

17. Атаманчук Г. В. Указ. раб.

18. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

19. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

20. Глазунова Н. И. Система государственного управления : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : Юнити-Дана, 2003. – 551 с.

21. Коваль Л. В. Адміністративне право. / Л. В. Коваль. – К., 1994. – 208 с.

22. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

23. Борденюк В. І. Концептуальні основи співвідношення функцій державного управління з функціями управління, що здійснюються в процесі місцевого самоврядування / В.І. Борденюк // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 4. – С. 189-195.

24. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т. М. Кравцова Г. В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С. 522-527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www/nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.

25. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / В. Я. Малиновський; Українська Академія державного управління при Президентові України. – Чернівці, 2002. – 19 с.