

Государственные управленческие решения: теория и практика



**Борис Вульфович
РОССИНСКИЙ,**

профессор кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ
bvrossinskij@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Информационные особенности управленческих решений в системе публичной власти

Аннотация. В статье рассматривается становление после принятия Конституции РФ двух систем управления — системы государственного управления и системы местного самоуправления. Исследуются концептуальные особенности принятия управленческих решений в обеих системах, делается вывод о различиях в конфигурациях каналов их информационных связей. Анализируются достоинства и недостатки системы государственного управления как централизованной системы, основанной на кибернетических принципах, а также положительные и отрицательные моменты синергетической природы системы местного самоуправления. Как системы государственного управления нуждаются в определенной децентрализации управления, так и системы местного самоуправления не могут обойтись без ориентации по ряду вопросов на централизованные команды. Делается вывод, что в России длительный период отсутствовало должное информационное взаимодействие между системой государственного управления и системой местного самоуправления. Отмечается, что появление в Конституции РФ ч. 3 ст. 122 определило не только существование единой системы публичной власти, но и интегральной системы управления, возможности которой по принятию эффективных управленческих решений выше, чем суммарные возможности существовавших ранее самостоятельных систем.

Ключевые слова: система публичной власти; система государственного управления; система местного самоуправления; централизованная система управления; децентрализованная система управления; кибернетические принципы; синергетические принципы; управленческое решение; муниципальные образования; информационные связи; конфигурация каналов информационной связи.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.036-044

Boris V. ROSSINSKIY,

*Professor of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Dr. Sci. (Law), Professor,

Honoured Lawyer of the Russian Federation

bvrossinskij@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Information features of management decisions in the system of public authority

Abstract. *The article considers the formation of two management systems after the adoption of the Constitution of the Russian Federation — the system of public administration and the system of local government. The conceptual peculiarities of managerial decision-making in both systems are investigated, and the conclusion is made about the differences in the configurations of the channels of their information links. The advantages and disadvantages of the public administration system as a centralized system based on cybernetic principles, as well as the positive and negative aspects of the synergetic nature of the local government system are analyzed. As public administration systems need a certain decentralization of management, so local government systems cannot do without orientation on a number of issues on centralized commands. It is concluded that in Russia for a long period of time there was no proper information interaction between the system of public administration and the system of local government. It is noted that the appearance in the Constitution of the Russian Federation of part 3 of Article 122 of the Constitution of the Russian Federation determined not only the existence of a unified system of public power, but also the existence of an integral system of governance, the capacity of which to make effective management decisions is higher than the total capacity of the previously existing self-sufficient systems.*

Keywords: *system of public authority; public administration system; local government system; centralized control system; decentralized control system; cybernetic principles; synergetic principles; management decision; municipalities; information communications; configuration of information communication channels.*

После многолетнего функционирования советской моносистемы органов государственного управления, включавшей союзные, республиканские, местные исполнительно-распорядительные органы, которые составляли единую субординационную конструкцию, в России была образована система управления, теоретически состоящая из двух подсистем. В соответствии со ст. 11 и 12 Конституции РФ¹ признаются как деятельность органов государственной

¹ Российская газета. № 237 (853). 25.12.1993.



власти, осуществляемая в РФ и в субъектах РФ, так и местное самоуправление². Но излишняя жесткость редакции ст. 12 Конституции РФ, определяющей, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», обусловила фактический разрыв между двумя составными частями системы интегрального государственного управления³.

Данная проблема принципиальна для исполнительных органов, система которых по своей управленческой природе, повторяем, должна быть вертикальным, субординационным образованием. Об отрицательных последствиях произошедшего разрыва между органами исполнительной власти и исполнительными и распорядительными органами местного самоуправления неоднократно говорили административисты⁴. В 90-е гг. прошлого века в силу этого разрыва во многих регионах страны отношения между органами исполнительной власти субъектов РФ и местными администрациями были непростыми⁵.

Негативные последствия независимого друг от друга и, соответственно, нескоординированного в должной мере функционирования двух самостоятельных управленческих систем сказывались на качестве их управленческих решений. Любое решение, в том числе и в сфере государственного управления, принимается субъектами управления на основе анализа информации, протекающей в системе по каналам прямой и обратной связи⁶. Информационная природа управления обуславливает, что его эффективность определяется двумя факторами: во-первых, соответствием механизма принятия управленческого решения той информационной концепции, которую целесообразно реализовывать в конкретных условиях; во-вторых, хорошо проработанной архитектурой каналов информационной связи между субъектами и объектами управления, которая для больших систем, в том числе системы государственного управления, имеет сложную конфигурацию⁷. При

² Местное самоуправление по сравнению с существовавшими в СССР местными органами управления осуществляется в меньших территориальных образованиях. См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 40. Ст. 3822.

³ Здесь и еще в нескольких местах текста настоящей статьи мы, имея в виду совокупность государственного управления и местного самоуправления, вместо не существовавшего в указанный период термина «публичное управление», оперируем термином «интегральное государственное управление».

⁴ См., например: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева [и др.]. М. : Юрист, 1998. С. 63 ; *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М. : Формула права, 2007. С. 30.

⁵ Подробно см.: *Россинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023. С. 162.

⁶ См.: *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. 2-е изд. М. : Советское радио, 1968 ; *Его же.* Кибернетика и общество. М. : Тайдекс Ко, 2002 ; *Ларин М. В.* Информационное обеспечение управления. М. : РГГУ, 2018 ; *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М. : Наука, 1972 ; *Хакен Г.* Информация и самоорганизация. Макроскопический подход к сложным системам. М. : УРСС: Ленанд, 2014.

⁷ См.: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021 ; *Его же.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023.

этом особо важными представляются конструкции обратной связи⁸. Они включают как относительно простые каналы собственной обратной связи, так и сложные каналы, например обратной параллельной соединительной связи⁹, и др.

Чтобы разобраться в недостатках механизма принятия управленческих решений, возникших в российской интегральной системе государственного управления с 1994 г., а также в проблемах архитектуры ее каналов связи, прежде всего рассмотрим возможные информационные концепции построения систем управления.

Основоположник современной теории систем А. А. Богданов доказал, что для обеспечения нормального функционирования любой системы необходим один центр. Даже в сложных системах среди неизбежно существующей группы центров все равно необходимо иметь высший общий центр — координатора системы. При этом каждая группа элементов системы связывается с ближайшим к ней центром, управленческие решения которого затем уточняются высшим общим центром¹⁰. Б. З. Мильнер утверждал, что централизация управления в одних руках в целом неизбежна¹¹. Добавим, что это необходимо и для обеспечения устойчивости системы¹².

Централизованное государственное управление имеет минусы. При передаче информации из центров в нижестоящие субъекты управления, от них к объектам управления и по каналам обратной связи назад информация частично теряется, искажается, уменьшается ее достоверность¹³.

Выходом из положения является сочетание в системе управления как централизованных, так и в децентрализованных подходов, что свойственно интегральному государственному управлению. При децентрализации управления возможно нейтрализовать недостатки, присущие его централизации. Даже в годы Великой Отечественной войны, несмотря на централизованное, основанное на кибернетических началах¹⁴ управление, развивали децентрализованные структуры, что помогало решать сложные задачи¹⁵. Функционирование таких организаций, наряду

⁸ Петрушенко Л. А. Принцип обратной связи. М. : Мысль, 1967.

⁹ Мы используем названия обратных связей, предложенные Н. С. Полевым. См.: Правовая информатика и кибернетика / Г. А. Атанесян, О. А. Гаврилов, П. Дёри [и др.] ; под ред. Н. С. Полевого. М. : Юрид. лит., 1993. С. 39—40.

¹⁰ Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. 6-е изд. М. : Ленандс, 2019. С. 403.

¹¹ Мильнер Б. З. Теория организации : учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Инфра-М, 2013. С. 90.

¹² См.: Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем.

¹³ Как принято говорить, в системе управления появляются информационные шумы.

¹⁴ Несмотря на то, что такие принципы были научно обоснованы Н. Винером только в конце 40-х гг. прошлого века, а в СССР признаны практически через 10 лет, фактически они реализовывались в стране с конца 1920-х гг.

¹⁵ См.: Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. С. 106—167.



с выполнением некоторых команд из центра, было связано с самоуправлением, реализующим синергетические подходы¹⁶.

Синергетическая концепция предполагает существование коллективных образований, являющихся одновременно и субъектами, и объектами управления, которые самостоятельно, опираясь в основном на собственную информацию, принимают необходимые решения, определяющие свое дальнейшее поведение. Такая концепция работоспособна лишь в небольших системах управления, что, с одной стороны, является недостатком, с другой — определяет преимущества.

Выше мы писали, что при централизованном управлении проходящая по каналам связи информация не только частично искажается, но и теряется, ее достоверность уменьшается, что вредит принятию эффективных управленческих решений. Информационные шумы не так страшны в малых структурах, где архитектура каналов связи проще. Но искажение и потеря информации становятся еще меньше в случае использования синергетических подходов. При децентрализованном управлении уменьшается количество команд, объем прочих сведений, проходящих по системе управления. Уровень достоверности информации повышается, что позволяет принимать оптимальные решения¹⁷.

Точно так же, как системы управления, использующие преимущественно кибернетические конструкции, нуждаются в определенной децентрализации управления, системы управления, реализующие преимущественно синергетические подходы, не могут обойтись без ориентации по ряду вопросов на централизованные команды или рекомендации, поступающие из вышестоящих структур¹⁸. Следует говорить о конвергенции кибернетических и синергетических процессов при управлении системами. Если первые ориентированы на формирование стратегических управленческих решений, то вторые — на получение тактических решений, хотя и при централизованном управлении, и при самоуправлении возникает потребность и в том, и в другом¹⁹.

¹⁶ Конечно, ни то обстоятельство, что самоорганизация и самоуправление основаны на принципах синергетики, ни сами эти принципы не были известны до создания данной науки в конце 70-х — 80-е гг. прошлого века, тем не менее именно такие принципы лежали в основе самоуправляемой деятельности небольших организаций, коллективных образований и др.

¹⁷ *Хакен Г.* Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. М. : Мир, 1985 ; *Его же.* Информация и самоорганизация. Макроскопический подход к сложным системам. М. : УРСС: Ленанд, 2014.

¹⁸ Потребность в централизованном взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ очевидна, например, из ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

¹⁹ Неслучайно органы местного самоуправления участвуют в стратегическом планировании. См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Ч. 3 ст. 9 // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378 ; Система стратегического планирования в Российской Федерации / Д. М. Ашин, Н. Н. Бакурова, Деханов А. С. [и др.] ; отв. ред. Ю. В. Степаненко. М. : Проспект, 2021. С. 57—60.

При переходе страны на использование новых экономических методов и децентрализацию управления, обусловленную, в частности, приватизацией предприятий, закономерным явилось признание на отдельно расположенных территориальных образованиях местного самоуправления. Поскольку синергетическая концепция работоспособна лишь в небольших системах управления, самоуправление не может быть свойственно всей стране в целом или отдельным субъектам РФ, а осуществляется только в муниципальных образованиях.

При анализе процесса местного самоуправления становится очевидным, что гражданам и муниципальным органам сложно отказаться от централизованного управления с получением соответствующих управленческих команд и принимать собственные решения. Так, Э. В. Фомин и Ю. А. Фомина показали необходимость учета местными администрациями по ряду моментов централизованных решений²⁰, хотя вопросы местного значения не так сложны и не требуют для своего разрешения владения большим объемом централизованной информации²¹.

Главная трудность принятия самостоятельных решений при местном самоуправлении связана с вероятностным характером самостоятельно принятого решения. При отсутствии централизованной информации принять достоверное решение сложно, а апробация вероятностного решения опасна.

Приведем пример. Во всех муниципальных образованиях важной деятельностью является организация дорожного движения. На дорогах общего пользования местного значения это является прерогативой органов местного самоуправления²². Минтранс России в общих правилах подготовки документации по организации дорожного движения установил, что требования к составу и содержанию комплексных схем организации дорожного движения для муниципальных образований разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления²³. Сотрудники дорожных служб муниципальных образований, пользуясь разработанными НИИ автомобильного транспорта соответствующими Методическими рекомендациями²⁴, самостоятельно решают соответствующие задачи, исходя из

²⁰ Фомин Э. В., Фомина Ю. А. Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации) : в 2 кн. М. : Ленанд, 2014. Кн. 2 : ЖКХ и местное самоуправление. С. 93—119.

²¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Гл. 3 «Вопросы местного значения».

²² Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 5—7 //СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 27.

²³ См.: приказ Минтранса России от 30 июля 2020 г. № 274 «Об утверждении правил подготовки документации по организации дорожного движения» (зарегистрирован в Минюсте России 10 ноября 2020 г. № 60817). П. 5 и 6.

²⁴ Методические рекомендации по разработке и реализации мероприятий по организации дорожного движения. Развитие пешеходных пространств поселений городских округов в Российской Федерации (одобренны Научно-техническим советом НИИАТ 25 апреля 2017 г. и Межведомственным координационным комитетом при Минтрансе России 5 октября 2017 г.).



конкретных условий. При этом они опираются и на свои знания, опыт, предыдущие решения, даже на интуицию. Нередко их решения имеют вероятностный характер.

Синергетические решения часто оказываются более разумными, чем решения, принятые в процессе кибернетического управления, что подталкивает к выбору такого же решения в сходной ситуации в будущем²⁵.

В условиях местного самоуправления соответствующие схемы информационных каналов значительно проще, хотя и там присутствуют элементы централизации. При самоуправлении большое значение имеет деятельность единых субъектов и объектов управления муниципальным образованием, в информационной конфигурации соответствующих систем широко присутствуют каналы собственной обратной связи. Такая связь является информационной конструкцией, ибо не соединяет объекты и субъекты управления, а является связью между выходным и входным сигналами одного и того же субъекта. Каналы этой связи обеспечивают возможность субъекта управления в отсутствие поступивших свыше команд принимать управленческие решения с учетом результатов ретроспективного анализа своих собственных ранее принятых аналогичных решений.

Различные информационные схемы, существовавшие в достаточно разъединенных системах государственного управления и местного самоуправления, затрудняли должное информационное взаимодействие при принятии управленческих решений. Эта проблема была не столь остра только в ряде региональных центров, если руководители муниципальных образований, расположенных на их территориях, имели тесные контакты с государственными органами. Примером такого взаимодействия является Москва, где еще в 1990-е гг. фактически была создана единая система государственного управления и местного самоуправления с проработанной конструкцией информационных связей²⁶. Это позволяет принимать эффективные управленческие решения, несмотря на информационные особенности указанных подсистем городского управления.

В целом в стране отсутствовало должное информационное взаимодействие между системами государственного управления и местного самоуправления, что приводило к нежелательному разрыву между ними. Выработанные при функционировании этих систем управленческие решения не всегда были достаточно скоординированными и оптимальными, что обуславливало снижение эффективности интегрального государственного управления.

Невозможно переоценить включение в Конституцию РФ части 3 ст. 132, определяющей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории²⁷. Эта

²⁵ См.: *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса : Новый диалог человека с природой. М. : Едиториал УРСС, 2014. С. 226—231.

²⁶ См., например, *Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л. А.* Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. М. : Сварог и К, 1998.

²⁷ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

норма и принятые в ее развитие положения федеральных законов²⁸ определили существование не только единой системы публичной власти, но и реально интегральной системы государственного управления. Последняя включает в качестве своих подсистем систему государственного управления и систему местного самоуправления. Так как совокупность органов государственной власти и иных государственных органов с органами местного самоуправления является системой публичной власти, следует говорить о тождественности терминов «интегральное государственное управление» и «публичное управление».

Систему публичной власти нельзя рассматривать как простой конгломерат органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления. В соответствии с принципом неаддитивности²⁹ свойства системы не сводятся к простой сумме свойств ее отдельных элементов. Интегральные возможности системы выше, чем сумма потенциальных возможностей, составляющих систему частей, а при дезорганизации — ниже их суммарного потенциала³⁰. И если ряд системных особенностей многими классиками системного подхода рассматриваются лишь как гипотезы, то принцип неаддитивности воспринимается как аксиома³¹.

Интегральные управленческие возможности публичной власти при ее должном построении выше, чем сумма отдельно взятых управленческих возможностей системы государственных органов и системы местного самоуправления. Рентабельность комплексных управленческих решений, принимаемых в системе публичной власти, несмотря на разную информационную природу составляющих ее подсистем, выше, чем суммарный эффект от принятия отдельных управленческих решений при государственном управлении и местном самоуправлении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. — М. : Политиздат, 1980.
2. *Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л. А.* Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. — М. : Сварог и К, 1998.
3. *Богданов А. А.* Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. — 6-е изд. — М. : Ленандс, 2019.

²⁸ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039 ; Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021, № 52 (ч. I). Ст. 8973.

²⁹ Этот принцип подробно рассмотрен нами в работе: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. С. 17—18, 90—93.

³⁰ *Богданов А. А.* Указ. соч. С. 138—143.

³¹ См., например: *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. М. : Политиздат, 1980 ; *Винер Н.* Кибернетика и общество ; Исследования по общей теории систем : сборник переводов. М. : Прогресс, 1969 ; *Хакен Г.* Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах.



4. *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. — 2-е изд. — М. : Советское радио, 1968.
5. *Винер Н.* Кибернетика и общество. — М. : Тайдекс Ко, 2002.
6. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, Н. Г. Салищева [и др.]. — М. : Юрист, 1998.
7. Исследования по общей теории систем : сборник переводов. — М. : Прогресс, 1969.
8. *Ларин М. В.* Информационное обеспечение управления. — М. : РГГУ, 2018.
9. *Мильнер Б. З.* Теория организации. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2013.
10. Правовая информатика и кибернетика / Г. А. Атанесян, О. А. Гаврилов, П. Дёри [и др.] ; под ред. Н. С. Полевого. — М. : Юрид. лит., 1993.
11. *Петрушенко Л. А.* Принцип обратной связи. — М. : Мысль, 1967.
12. *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса : Новый диалог человека с природой. — М. : Едиториал УРСС, 2014.
13. *Россинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления. — М. : Норма, 2023.
14. *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021.
15. Система стратегического планирования в Российской Федерации / Д. М. Ашин, Н. Н. Бакурова, А. С. Деханов [и др.] ; отв. ред. Ю. В. Степаненко. — М. : Проспект, 2021.
16. *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. — М. : Формула права, 2007.
17. *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. — М. : Наука, 1972.
18. *Фомин Э. В., Фомина Ю. А.* Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации) : в 2 кн. — М. : Ленанд, 2014. — Кн. 2 : ЖКХ и местное самоуправление.
19. *Хакен Г.* Информация и самоорганизация. Макроскопический подход к сложным системам. — М. : УРСС: Ленанд, 2014.
20. *Хакен Г.* Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. — М. : Мир, 1985.