

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.028-039

Б. В. Россинский*

Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении

Аннотация. В статье рассмотрен циклический процесс чередования периодов централизации и децентрализации в государственном управлении СССР и постсоветской России. На основе системно-информационного осмысления государственного управления определены причины этого явления, которые связаны с наличием определенных достоинств и недостатков как в централизации, так и в децентрализации управления. Показано, что реализация того или иного варианта управления определяется его наибольшей востребованностью в конкретной экономической и социальной ситуации. При этом для обеспечения эффективности и устойчивости системы государственного управления, как правило, целесообразно одновременное использование нескольких управленческих вариантов: централизации, частичной децентрализации, самоуправления. Так как централизованные модели связаны с реализацией кибернетических, а самоуправление — синергетических подходов, анализируются сущность кибернетических и синергетических систем управления, их сходство и различия, механизмы их функционирования, особенности присутствующих им каналов обратной системной связи. Рассматриваются перспективы синергетических подходов в государственно-управленческой деятельности. Автор отмечает, что в отличие от кибернетических моделей управления, которые более эффективны в крупных территориальных и производственных структурах, синергетические системы дают ощутимое преимущество для небольших объектов. Серьезным вопросом при интеграции этих двух моделей управленческой деятельности представляется необходимость оптимального сочетания соответствующих информационных ресурсов. В статье показано, что одним из решений проблемы является развитие единой системы публичной власти в Российской Федерации, так как она способна во многом обеспечить интеграцию кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление; система государственного управления; органы государственной власти; органы исполнительной власти; местное самоуправление; система публичной власти; кибернетика; синергетика; централизация управления; децентрализация управления; саморегулирование; каналы информационной связи; отрицательная обратная связь; положительная обратная связь.

Для цитирования: Россинский Б. В. Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 7. — С. 28–39. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.028-039.

© Россинский Б. В., 2022

* Россинский Борис Вульфович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
boris.rossinskiy@gmail.com

The System of Public Power and Integration of Cybernetic and Synergetic Approaches in Public Administration

Boris V. Rossinskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
boris.rossinskiy@gmail.com

Abstract. The paper examines the cyclical process of alternating periods of centralization and decentralization in the state administration of the USSR and post-Soviet Russia. Based on the system-informational understanding of public administration, the author identifies the causes of this phenomenon that are associated with certain advantages and disadvantages in both centralization and decentralization of administration. It is shown that implementation of a particular style of administration is determined by its relevance in a specific economic and social situation. At the same time, in order to ensure the effectiveness and sustainability of the public administration system, it is usually advisable to simultaneously use several administration styles: centralization, partial decentralization, self-government. Since centralized models are associated with the implementation of cybernetic, and self-government — synergetic approaches, the author analyzes the essence of cybernetic and synergetic control systems, their similarities and differences, the mechanisms of their functioning and the features of their inherent feedback channels. The paper examines the prospects of synergetic approaches in public administration. The author notes that unlike cybernetic management models that are more effective in large territorial and industrial structures, synergetic systems provide a tangible advantage for small entities. A serious issue in the integration of these two models of administrative activity is the need for an optimal combination of appropriate information resources. The paper shows that one of the solutions to the problem is the development of a unified system of public power in the Russian Federation, as it is able to largely ensure the integration of cybernetic and synergetic approaches in public administration.

Keywords: public administration; public administration system; public authorities; executive authorities; local self-government; public power system; cybernetics; synergetics; centralization of management; decentralization of management; self-regulation; information communication channels; negative feedback; positive feedback.

Cite as: Rossinskiy BV. Sistema publichnoy vlasti i integratsiya kiberneticheskikh i sinergeticheskikh podkhodov v gosudarstvennom upravlenii [The System of Public Power and Integration of Cybernetic and Synergetic Approaches in Public Administration]. *Lex russica*. 2022;75(7):28-39. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.188.7.028-039. (In Russ., abstract in Eng.).

Более чем 80-летний процесс административных реформ в СССР и постсоветской России (с конца 30-х гг. прошлого века) имеет ярко выраженный синусоидальный характер. Начиная с предвоенных лет в стране формировалась достаточно жесткая централизованная система управления, которая, безусловно, сыграла огромную положительную роль в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период. Однако уже через 10 лет после окончания войны, в 50-е гг., централизованная система стала во многом неэффективной. В связи с этим в период 1957–1964 гг. проводились организационные преобразования в управлении отраслями хозяйства страны, направленные на децентрализацию системы.

Несмотря на положительные моменты той реформы, в целом она привела к явно негативным последствиям в экономике, что во многом обусловило политический кризис 1964 г. и возращение в конце концов принципов управле-

ния страной на круги своя. В середине 60-х гг. началась регенерация централизованной системы управления, которая обусловила не просто восстановление утраченных качеств старой системы, но и серьезное усиление подобных качеств, появление нового мощного роста централистских тенденций в управлении.

Поскольку централизованное государственное управление, как правило, достаточно эффективно, данный процесс был на первых порах явно прогрессивным. Но тем не менее со временем он во многом стал отрицательно сказываться на состоянии экономики, темпах развития страны в целом, ее отдельных регионов и фактически всех территориальных образований, что к концу 80-х гг. прошлого века потребовало коренных изменений в управлении государством.

С учетом данного обстоятельства абсолютно закономерным был начатый в стране в 90-е гг. прошлого века, уже в условиях российской государственности, новый этап в децентрализации

управления. Он проявился и в приватизации промышленных предприятий, других хозяйствующих субъектов, и в сокращении числа федеральных органов исполнительной власти, и в передаче ряда полномочий из этих органов в органы исполнительной власти субъектов РФ, и в развитии местного самоуправления. Относительно последнего следует напомнить, что статья 12 Конституции Российской Федерации впервые закрепила положения, в соответствии с которыми «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление» и оно «в пределах своих полномочий самостоятельно».

Все это, конечно, было достаточно сильным ударом по идее, а главное — практике жесткой централизации. Но уже через 10 лет вновь стал набирать силу очередной виток централизации управления. Концентрировались многие управленческие полномочия непосредственно в центральных аппаратах федеральных государственных органов, прежде всего органов исполнительной власти, в иных федеральных структурах. Сужались полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ, многие из которых передавались в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а в ряде случаев это приводило даже к ликвидации соответствующих органов субъектов РФ. Снижалась реальная самостоятельность органов местного самоуправления, хотя указанные положения ст. 12 Конституции РФ в тот период не подвергались сомнению.

Существует немало различных объяснений цикличности процессов централизации-децентрализации управления как у нас в стране, так и в других странах, суждений о плюсах и минусах того и другого для различных условий существования государств. Но серьезное теоретическое осмысление этого явления стало возможным лишь на основе изучения системно-информационной природы государственного управления.

Интерес к системной сущности и информационным аспектам государственного управления возник у зарубежных и отечественных ученых во второй половине XX в., после появления кибернетики и развития теории информации. Уже отмечали, что в СССР среди юристов соответствующие подходы к государственному управлению начали формировать в основном исследователи, занимавшиеся проблемами административного права¹. Это объясняется тем, что системно-информационные аспекты управления наиболее рельефно проявляются в деятельности исполнительных и распорядительных органов. Рассматривая данную проблему, следует прежде всего обратиться к трудам Ю. М. Козлова², Б. М. Лазарева³, А. Е. Лунева⁴, М. И. Пискотина⁵, Ю. А. Тихомирова⁶. В их работах со всей очевидностью показана необходимость распространения принципов кибернетики на государственное управление. Названные ученые писали о государстве как большой системе с присущей ей разветвленной структурой каналов прямых и обратных информационных связей, соединяющих субъекты и объекты управления.

А уже в наши дни Ю. В. Тихомиров, анализируя организацию управленческой деятельности государственных органов, в том числе обмен информацией между ними, пришел к однозначному выводу, что нельзя «реформировать отдельные стороны государств вне их системных связей». По его мнению, которое полностью поддерживаем, «лишь в этом случае можно избежать как упрощенных представлений о природе, устройстве и функционировании государства, так и ошибок в проведении государственных реформ»⁷.

Изучая работы вышеуказанных авторов и практику государственного управления, мы определили свой подход к описанию этого процесса, что уже подробно излагали в литературе. Кратко напомним, что для системы государственного управления характерно нали-

¹ См.: Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 8–10.

² Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М. : Изд. Московского университета, 1967 ; Он же. Административное право. М. : Юрист, 2005.

³ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юридическая литература, 1972 ; Он же. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юридическая литература, 1988.

⁴ Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974.

⁵ Пискотин М. И. [и др.] Научные основы государственного управления в СССР. М. : Наука, 1968.

⁶ Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). М. : Мысль, 1984.

⁷ Тихомиров Ю. А. Государство. М. : Норма, 2013. С. 57.

чие как относительно простых каналов прямой связи и обратной связи, так и их комбинаций, имеющих различную, нередко весьма сложную структуру. Существующий механизм управления государством в целом, отдельными отраслями и сферами однозначно свидетельствует, что эффективное управление невозможно без использования всего набора каналов прямой и обратной связи. Обратные связи с точки зрения эффективного государственного управления представляют особую важность, ибо субъекту управления крайне необходима информация о состоянии объекта управления и его реакции на управленческие решения. Потребность в такой информации обусловлена тем, что характер новых указаний субъекта во многом определяется результатами воздействия на систему предыдущих решений. Обратные связи, обеспечивающие прохождение этой информации по системе, служат базой для формирования корректирующего воздействия на систему. Неполный учет субъектами той информации, которая поступает (или в принципе должна поступить) к ним по присущим системе государственного управления обратным связям, ее недооценка и недостаточный анализ приводят к выработке неоптимальных управленческих решений и неэффективности процесса управления⁸.

Интеграция столь большого объема информации, причем поступающей по разнообразным каналам связи, ее надлежащий анализ и выработка управленческого решения невозможны без наличия в системе одного или нескольких достаточно мощных центральных органов управления. При этом, исследуя системные вопросы государственного управления, мы исходили из положения, что даже при нежесткой централизации, а лишь *при сосредоточении подавляющего большинства полно-*

мочий по управлению системой в ее высшем центральном органе, несмотря на возможное существование параллельно с ним центральных органов отдельных подсистем, следует всё же говорить о реализации принципа централизованного управления⁹. Если обратиться к системе исполнительной власти России, таким центральным органом в стране является работающее под общим руководством Президента РФ Правительство РФ, параллельно с которым существуют центральные исполнительные органы субъектов РФ (их правительства или администрации), обладающие многими собственными полномочиями. При этом вся система управления страной в настоящее время, в принципе, является достаточно централизованной.

Конечно, с уменьшением концентрации полномочий по управлению системой в ее высшем центральном органе и передачей их в центральные органы отдельных подсистем в целом степень централизации управления в любой системе, в том числе в системе государственного управления, уменьшается, а степень децентрализации увеличивается. Однако, повторяем, и в таком случае все равно необходимо говорить о реализации централизованного управления.

Данные суждения, основанные как на осмыслении управленческих возможностей кибернетических моделей, так и на анализе их реализации в различных сферах человеческой деятельности, полностью соответствуют системному принципу, разработанному еще за несколько десятилетий до создания Винером кибернетики и опубликования его классических трудов¹⁰. В начале XX в. один из основоположников теории систем А. А. Богданов¹¹ сформулировал принцип моноцентризма, который сводится к следующему. Устойчивая система¹² «характеризуется одним центром, а если она

⁸ Подробно об этом см.: Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. 2018. № 7. С. 27–28; Он же. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М. : Норма, 2020. С. 7–16.

⁹ Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. С. 55–56.

¹⁰ Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. 2-е изд. М. : Советское радио, 1968; Он же. Кибернетика и общество. М. : Тайдекс Ко, 2002.

¹¹ Основные его идеи содержались в труде: Богданов А. Всеобщая организационная наука. (Тектология) : в 2 т. Т. 1. М., 1913. Т. 2. М., 1917. В статье положение разработанной им теории систем цитируется по современному изданию: Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. Изд. 6-е, испр. и доп. М. : Ленанд, 2019.

¹² Выражением «устойчивая система» мы заменили существующее в тексте А. А. Богданова словосочетание «стройно организованная эгрессия». Термин «эгрессия» означает особую связь в системе компонентов, структурную устойчивость.

сложная, цепная¹³, то у нее есть один высший, общий центр», и при этом каждая группа элементов системы «непосредственно связывается с одним ближайшим, а не двумя или несколькими центрами»¹⁴.

К слову отметим, что централизация управления отнюдь не чужда и куда меньшим системам, чем государство, например отдельным организациям.

Выше уже писали, что централизованное государственное управление, как правило, достаточно эффективно. Действительно, без него в подавляющем большинстве ситуаций невозможно решить поставленные задачи. Подобное суждение, соответствующее как положениям кибернетики, теории систем, теории информации, так и современной практике государственного управления, не является плодом интеллектуальных достижений только XX в. О необходимости центрального органа в государстве правители знали и образовывали его задолго до этого. Не приводя здесь многочисленные конкретные примеры, укажем только, что еще Ж.-Ж. Руссо почти 300 лет назад рассуждал о правительстве (верховном управлении) как об органе, обеспечивающем постоянное равновесие в государстве, порядок в нем, связь государства с народом и добрые отношения внутри народа¹⁵. Но современное осмысление этого феномена началось только в век кибернетики и развития информационных процессов.

Однако в централизованном управлении, помимо неоспоримых достоинств, есть и значительные недостатки. Не рассматривая в настоящей статье их детально (во многом это сделано нами ранее¹⁶), приведем лишь два заслуживающие внимания суждения по этому вопросу. Э. В. Фомин и Ю. А. Фомина пишут, что в кибернетической социальной системе «на высший орган управления замыкается не только вся информация о функционировании системы, но и большая часть финансовых и иных ресурсных (вещественно-энергетических) потоков для обеспечения их централизованного распре-

деления между подсистемами и элементами системы»¹⁷. Во многом поэтому, по словам Б. З. Мильнера, централизованные системы медленнее приспосабливаются к изменениям среды и слабее реагируют на новые потребности самой системы, «ограничены в творчестве и инициативе, чтобы эффективно действовать в условиях конкуренции»¹⁸. В больших системах не только высший орган управления, но и другие центральные органы, как правило, не справляются с обработкой и всесторонним анализом необходимой информации, а следовательно, не могут принять правильные решения, в частности обеспечить должное распределение материальных ресурсов между подсистемами и элементами системы.

Этим, собственно, и объясняется цикличность процессов централизации и децентрализации в механизме государственного управления в зависимости от того, какой из них в наибольшей степени востребован в конкретной экономической и социальной ситуации. Всё зависит от основных задач, стоящих перед системой управления в определенный период, и складывающихся в ней условий. С изменением этих задач и условий большие системы, в частности системы государственного управления, могут переходить от жесткой или преимущественной централизации к управлению, основанному на использовании менее централизованных, а иногда и практически децентрализованных моделей, и обратно.

С целью уменьшения частоты таких циклических переходов, их сдерживания в больших системах, в том числе в государствах, как правило, целесообразно одновременное использование централизованных и децентрализованных принципов управления (нередко говорят — смешанного управления), где в целом в централизованной системе реализуются децентрализованные подходы в отношении тех или иных подсистем или отдельных сфер деятельности. О сочетании в системе государственного управления Россией централизованных и децентрализованных начал уже было сказано.

¹³ Под эти термином А. А. Богданов понимал прочное соединение различных групп элементов системы (подсистем) в единую систему.

¹⁴ Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука. С. 403.

¹⁵ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М. : Игмосс Эдишинз, 2012. С. 261–266.

¹⁶ См.: Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем.

¹⁷ Фомин Э. В., Фомина Ю. А. Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации). Книга 2. ЖКХ и местное самоуправление. М. : Ленанд, 2014. С. 20.

¹⁸ Мильнер Б. З. Теория организации : учебник. 8-е изд. М. : Инфра-М, 2013. С. 90.

Однако подобное сочетание, кардинально не отличаясь от жесткого централизованного управления, эффективно лишь для больших системных образований как по территории, так и по иным критериям (численность населения, объем отрасли и др.), что объяснимо исходя из приведенных выше недостатков централизованного управления для отдельных элементов системы. Здесь же добавим, что указанные недостатки наиболее ощутимы для конкретных объектов управления: небольших поселений, муниципальных образований, территорий многоквартирных домов, отдельных предприятий и т.д., ибо каждый из них имеет свои особенности, традиции, специфические проблемы, управленческий опыт, наконец, возможности реализации нестандартных локальных действий. Всё это не способны учитывать центральные органы управления.

Такая неспособность обусловлена прежде всего объемом, громоздкостью и сложностью кибернетической системы, включающей значительное число подсистем, субъектов и объектов управления, а также многочисленные и разнообразные информационные каналы связи. А ведь централизованное управление — это продукт функционирования кибернетической модели.

Как показывает многовековой опыт государственного управления, наиболее эффективными и длительно устойчивыми государственными образованиями (т.е. в значительно меньшей степени склонными к кризисам и разрушениям) являются системы, основанные на интеграции различных подходов к управлению. При этом, во-первых, сочетается централизация и в определенной степени децентрализация управления (прежде всего в отношении входящих в них основных подсистем и отдельных, наиболее важных системных элементов), а во-вторых, применительно к небольшим элементам системы такое смешанное управление осуществляется наряду с самоуправлением.

Если жесткая централизация и смешанная модель, как отмечалось, связаны с кибернетическими подходами к управлению, то самоуправление — с синергетическими принципами¹⁹.

Уже писали, что кибернетика опирается на возможности обратной связи, которая передает субъекту управления информацию об отклонениях в поведении объекта управления (может быть, всей системы) от необходимого состояния или заданного характера функционирования с целью приведения деятельности объекта (всей системы) в соответствие с имеющимися командами или дачи уточненных (корректирующих) команд, отражающих принятые управленческие решения. Это так называемая отрицательная обратная связь, которая, улавливая отличия информационных потоков, направляемых субъектом управления объекту, от потоков, выходящих из объекта управления, передает соответствующие данные субъекту с целью достижения необходимого режима функционирования объекта. Такая обратная связь направлена на уменьшение разницы значений информационного потока, поступающего от субъекта к объекту управления, и информационного потока, выходящего из объекта. Отрицательная обратная связь нацелена свести эту разницу к нулю.

В отличие от кибернетической отрицательной обратной связи, в синергетической модели реализуется обратная связь между выходом и входом одного и того же элемента системы — объекта самоорганизации (самоуправления), который одновременно фактически является и субъектом этой деятельности, ибо здесь нет отдельных субъекта и объекта управления. Подобная связь называется положительной обратной связью, так как она увеличивает влияние входящего в объект самоорганизации (самоуправления) информационного потока на интенсивность выходящего из него потока. При этом нарастание разницы потенциалов, другими словами — работоспособности объекта, обуславливает возможность самостоятельного решения стоящих перед ним задач²⁰.

Исследование механизма нарастания подобной разницы потенциалов, проведенное одним из основоположников синергетики как самостоятельного научного направления Г. Хакеном, позволило ему определить общее свойство всех саморегулируемых (самоуправляющихся) систем — согласованность действий

¹⁹ Синергетика изучает общие принципы самоорганизации для систем различной природы. См.: *Хакен Г. Синергетика*. М. : Мир, 1980 ; *Он же. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах*. М. : Мир, 1985.

²⁰ Более подробно об этом см.: *Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем*. С. 35–74.

ее элементов²¹. Этим во многом и объясняется возможность самостоятельного решения стоящих перед синергетической системой задач. Такая система, будучи беспорядочной, хаотичной, неравновесной, без чьей-либо помощи способна стать хорошо организованной и добиться нужного управленческого результата. Хакен определил, что синергетика изучает общие закономерности процессов перехода от хаоса к порядку и обратно²².

Интересно отметить, что независимо от выводов Хакена другой ученый, основоположник новаторской теории в области неравновесной термодинамики и механики необратимых процессов, которая фактически стала предтечей синергетики, лауреат Нобелевской премии И. Р. Пригожин, изучая сложнейшие явления природы, подчеркивал, что «источником порядка является неравновесность. Неравновесность есть то, что порождает “порядок из хаоса”»²³.

Возникает естественное сомнение, возможно ли применение синергетических подходов к социальным системам, в частности к системам государственного управления? Такой же вопрос стоял перед учеными три четверти века назад в отношении кибернетики. Ведь свои исследования Винер начал, интересуясь всего лишь управленческими процессами в физиологии (для нужд медицины), а дальнейший толчок развитию его идей дала Вторая мировая война, когда ученому пришлось разрабатывать проблемы автоматического управления техническими средствами вооружения. Между тем уже в его первой книге по кибернетике 1948 г. содержалась глава «Информация, язык и общество»²⁴, а через несколько лет был издан труд, целиком посвященный этим проблемам²⁵. К середине 50-х гг. XX в. кибернетика получила полное признание как наука об общих закономерностях процессов управления в биологических, технических и социально-экономических системах.

Сегодня уже устоялись аналогичные взгляды и на синергетику — во многом благодаря тому, что она также связана с системным подходом.

Причем с точки зрения принципов и законов функционирования систем синергетическая система тождественна кибернетической, они обе являются основополагающими атрибутами управления. Построение и использование синергетических систем, как и кибернетических, позволяет с успехом организовывать должным образом биологические, технические и социально-экономические процессы. Рассуждая о возможностях синергетики для оптимизации социально-экономических процессов, Хакен указывал, что понятие синергетики в принципе не ново, ибо уже давно использовалось, когда изучалась, например, совместная работа различных групп и членов коллектива с точки зрения необходимости повышения производительности труда²⁶.

Представляется, что и кибернетика, и синергетика исходят лишь из разных аксиом, заложенных, по сути дела, в едином системном подходе. Главная идея кибернетической парадигмы связана с утверждением, что системы функционируют на основе управления из центра. Основной постулат синергетической парадигмы — системы функционируют путем согласованных действий их элементов, в результате самоорганизации (самоуправления).

Выше писали, что обеспечить эффективность и устойчивость систем невозможно без сочетания централизованного управления и самоуправления, кибернетических и синергетических подходов. *Однако сложность подобной интеграции в социально-экономической сфере заключается в двух причинах. Первая состоит в том, что многие аспекты синергетической теории пока детально не разработаны, а это проявляется прежде всего при оценке возможностей синергетики именно в данной области, при определении направлений ее использования при организации социальных, в частности юридических, процессов.*

Исследуя реализацию синергетической парадигмы в праве, Г. В. Мальцев писал, что, хотя тема синергетики получила определенное развитие в юридической литературе, вместе с

²¹ Фактически отсюда новая наука и получила свое название, ибо термин «синергия» в переводе с греческого языка означает «совместный, согласованный».

²² См.: Хакен Г. Синергетика.

²³ Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса : Новый диалог человека с природой. Изд. 7-е. М. : Едиториал УРСС, 2014. С. 238.

²⁴ Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине.

²⁵ Винер Н. Кибернетика и общество.

²⁶ Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. С. 381.

тем подобные публикации пока малочисленны, лишены ряда необходимых решений, а иногда даже содержат иллюзии «в отношении перспектив, которые открываются перед правом в связи с принятием методов синергетики»²⁷. Вместе с тем ученый пришел к пониманию, что доказанный для технических и биологических систем факт неизбежности их самоорганизации с целью поддержания порядка в элементах системы и невозможности осуществления такого порядка только средствами управления и регулирования извне, справедлив и для социально-экономических, в том числе правовых, систем²⁸.

Этот вывод подтверждается успешным функционированием многих российских и зарубежных территориальных образований, отдельных предприятий и их объединений, когда правильно организованное взаимодействие населения, членов трудовых коллективов позволяет эффективно решать непростые задачи. Зачастую такая деятельность не только не регулируется государственными структурами, но даже при попытке их вмешательства осуществляется вопреки указаниям, поступающим из центра. Особо это стало проявляться в условиях санкций зарубежных государств в отношении России, уменьшения или отказа от централизованного экспорта в нашу страну тех или иных товаров, изменения логистики. Директивы руководства соответствующих стран нередко игнорируются отдельными фирмами, которые находят свои решения взаимодействия с российскими производителями и потребителями.

Не приводя здесь известные всем примеры, укажем лишь хорошо знакомую нам лично ситуацию. Небольшая фирма, оказывающая посреднические услуги по пошиву российским гражданам модельной одежды в европейских странах, в условиях отсутствия авиационного, железнодорожного, нередко автомобильного транспортного сообщения с зарубежьем за счет собственных производственных связей с коллегами из Германии, Польши, прибалтийских стран прекрасно продолжает свою деятельность. Соответственно, работают и ее зарубежные партнеры, несмотря на негативное отношение правительств этих государств к нашей стране и сокращение, а то и полное прекращение массовых поставок одежды в Россию. На-

лицо успешное саморегулирование, самоуправление, реализация синергетического подхода.

В своей монографии уже отмечали, что во многих городах мира внедрены централизованные автоматизированные системы управления дорожным движением, которые с учетом дорожной ситуации корректируют режимы светофоров, перераспределяют транспортные потоки, увеличивая тем самым пропускную способность дорожной сети. Однако опыт организации дорожного движения свидетельствует, что на определенных пересечениях улиц в то или иное время эффективнее оказывается саморегулирование. При этом светофоры переводят в ручной режим или даже полностью отключают, поручая регулирование сотруднику дорожной полиции. Но вершиной саморегулирования при отсутствии светофоров и полицейских-регулирующих является самостоятельное принятие решений водителями. Исходя из величины заторов на данном и ближайших перекрестках, участках улиц участники движения нередко сами определяют дальнейшие маршруты, что во многом помогает постепенному рассасыванию заторов²⁹. Это тоже успешная реализация синергетического подхода.

Да, описанное выше швейное обслуживание российских граждан осуществимо лишь в ограниченных масштабах. Да, ручное регулирование светофоров, работа регулировщика или саморегулирование водителей возможны только в пределах одного перекрестка, в крайнем случае квартала. Дело в том, что негативной стороной синергетического подхода вообще является его применимость для небольших подсистем и элементов, имеющих относительно низкие количественные параметры, но никак не для крупных систем.

Но мы писали выше, что прекрасно работающая в больших системах кибернетическая модель управления также имеет недостатки, которые наиболее ощутимы как раз в небольших поселениях, муниципальных образованиях, на территориях многоквартирных домов, на отдельных предприятиях. В этой связи как дополнение к централизованному управлению незаменимо и самоуправление, реализация соответствующего синергетического подхода. Саморегулирование (самоуправление) эффек-

²⁷ Мальцев Г. В. Социальные основания права. М. : Норма, 2007. С. 99.

²⁸ Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М. : Международный юридический институт, 2005. С. 86–101.

²⁹ Росинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. С. 71–73.

тивно на относительно малых объектах, в частности в муниципальных образованиях, но не в регионе страны или стране в целом.

Неслучайно, согласно ст. 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), местное самоуправление осуществляется лишь в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах, на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. Всё это небольшие образования как по территории, так и по численности населения.

Второй причиной сложности интеграции централизованного управления и самоуправления является необходимость синергетических систем осуществлять должное сочетание информационных ресурсов, содержащихся в основанных на принципиально разных механизмах функционирования каналах кибернетической (отрицательной) и собственной (положительной) обратной связи. Ведь само по себе самоуправление существовать не может, ибо лишено плюсов централизованного управления, в частности информации и иных ресурсов, поступающих из центра (или нескольких центров) по каналам связи кибернетической системы. Не имея доступа ко всему этому, синергетические системы лишены также возможности взаимодействия с другими подобными образованиями.

Не является, конечно, исключением самоуправление и в муниципальных образованиях. Муниципальные образования, с успехом реализующие предусмотренные в ст. 22–33 Закона № 131-ФЗ формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия его в этом процессе, тем не менее зачастую не в состоянии решать все насущные задачи данной территории. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в соответствии со ст. 19 и 20 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями и осуществлять их, а органы государственной власти должны контролировать данный процесс и использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ст. 21).

Но наиболее рельефно взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления определено после принятия новой редакции Конституции РФ в ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Органы государственной власти субъекта РФ: обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления; осуществляют правовое регулирование многих вопросов местного самоуправления; участвуют в формировании органов местного самоуправления; осуществляют наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств и др. Во всех этих случаях органы местного самоуправления частично «включаются» в централизованную систему государственного управления, которая, в свою очередь, нуждается в таком тандеме. Ведь, по словам Ю. А. Тихомирова, «муниципальное управление в основных чертах сходно с государственным управлением, ибо [они] являются разновидностями управления в широком смысле»³⁰.

Естественно, абсолютно закономерным было отражение в 1993 г. в Конституции Российской Федерации уже указанных в настоящей статье положений о том, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление», которое «в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12). Это позволяло муниципальным образованиям при принятии многих решений руководствоваться анализом информации, проходящей по их каналам связи, т.е. информации, отражающей местные проблемы и возможности их решения.

Однако, как отмечалось, подобная синергетическая модель в одиночестве неработоспособна, для осуществления эффективных действий она должна сочетаться с централизованным управлением, другими словами, муниципальным структурам необходима информация, поступающая из государственных органов. Но в той же статье 12 Конституции РФ установлено, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Жизнь показала, что столь резкая ре-

³⁰ Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М. : Формула права, 2007. С. 30.

дакция данного положения, его нередко одностороннее восприятие приводили к значительному ухудшению процесса государственного управления. Ведь данная норма во многих случаях трактовалась как призыв к разобщению органов государственной власти и органов местного самоуправления. Неслучайно между руководством субъектов РФ и муниципальных образований в ряде случаев отсутствовала согласованность позиций по тем или иным вопросам. Нередко вообще доходило до скандалов, причем по инициативе и той и другой стороны.

Указанная проблема, может быть не очень заметная для законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления), принципиальна для исполнительных органов, система которых по своей управленческой природе должна быть вертикальным, субординационным образованием. Это означает, что даже при хорошо налаженном самоуправлении в муниципальных образованиях их администрации не в состоянии рентабельно функционировать, поддерживать должные связи с органами исполнительной власти субъектов РФ.

В свою очередь, подобная ситуация не может не сказываться отрицательным образом на деятельности как региональных, так и федеральных органов исполнительной власти. Ведь разрыв информационных связей между теми и другими с исполнительными органами муниципальных образований, отсутствие взаимодей-

ствия в реализации присущих им административно-правовых форм и методов работы всегда имеет крайне нежелательные последствия и для местного самоуправления, и для государственного управления в целом.

С учетом сказанного значение введенной части 3 ст. 132 Конституции РФ о том, 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 территории», невозможно переоценить. Данное конституционное положение определило новую архитектуру единой системы государственного управления, включающей как подсистему централизованного управления, так и подсистему местного самоуправления; обусловило, в частности, возможность улучшения информационного взаимодействия между находящимися на всех уровнях управленческими органами.

Система публичной власти с теоретической точки зрения является достаточно мощным катализатором интеграции кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении. Практически развитие этой системы позволит, сочетая преимущества как централизованного управления, так и местного самоуправления, существенно повысить эффективность решения стоящих перед страной задач.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. — Изд. 6-е изд., испр. и доп. — М. : Ленанд, 2019. — 680 с.
2. Винер Н. Кибернетика и общество. — М. : Тайдекс Ко., 2002. — 184 с.
3. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. — 2-е изд. — М. : Советское радио, 1968. — 328 с.
4. Козлов Ю. М. Административное право. — М. : Юрист, 2005. — 554 с.
5. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М. : Изд. Московского университета, 1967. — 160 с.
6. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М. : Юридическая литература, 1988. — 318 с.
7. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М. : Юридическая литература, 1972. — 280 с.
8. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М. : Наука, 1974. — 248 с.
9. Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. — М. : Международный юридический институт, 2005. — 200 с.
10. Мальцев Г. В. Социальные основания права. — М. : Норма, 2007. — 800 с.
11. Мильнер Б. З. Теория организации : учебник. — 8-е изд. — М. : Инфра-М, 2013. — 848 с.
12. Пискотин М. И. [и др.] Научные основы государственного управления в СССР. — М. : Наука, 1968. — 439 с.

13. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса : Новый диалог человека с природой. — Изд. 7-е. — М. : Едиториал УРСС, 2014. — 294 с.
14. Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. — М. : Норма, 2020. — 168 с.
15. Россинский Б. В. Исполнительная власть и государственное управление // Lex russica. — 2018. — № 7 (140). — С. 24–38.
16. Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021. — 264 с.
17. Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 5. — С. 6–13.
18. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. — М. : Иглмосс Эдишинз, 2012. — 384 с.
19. Тихомиров Ю. А. Государство. — М. : Норма, 2013. — 320 с.
20. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). — М. : Мысль, 1984. — 224 с.
21. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. — М. : Формула права, 2007. — 485 с.
22. Фомин Э. В., Фомина Ю. А. Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации). Кн. 2 : ЖКХ и местное самоуправление. — М. : Ленанд, 2014. — 168 с.
23. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. — М. : Мир, 1985. — 421 с.
24. Хакен Г. Синергетика. — М. : Мир, 1980. — 405 с.

Материал поступил в редакцию 6 мая 2022 г.

REFERENCES

1. Bogdanov AA. Tektologiya: Vseobshchaya organizatsionnaya nauka [Tectology: A Universal organizational science]. 6th ed. Moscow: Lenand Publ.; 2019. (In Russ.).
2. Wiener N. Kibernetika i obshchestvo [Cybernetics and society]. Moscow: Tydex Co. Publ.; 2002. (In Russ.).
3. Wiener N. Kibernetika ili upravlenie i svyaz v zhivotnom i mashine [Cybernetics or control and communication in an animal and a machine]. 2nd ed. Moscow: Sovetskoe radio Publ.; 1968. (In Russ.).
4. Kozlov YuM. Administrativnoe pravo [Administrative law]. Moscow: Jurist Publ.; 2005. (In Russ.).
5. Kozlov YuM. Predmet sovetskogo administrativnogo prava [The subject of Soviet administrative law]. Moscow: Moscow University Publishing House; 1967. (In Russ.).
6. Lazarev BM. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroyki [Public administration at the stage of restructuring]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1988. (In Russ.).
7. Lazarev BM. Kompetentsiya organov upravleniya [Competence of administrative agencies]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. (In Russ.).
8. Lunev AE. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya [Theoretical problems of public administration]. Moscow: Nauka Publ.; 1974. (In Russ.).
9. Maltsev GV. Razvitie prava: k edineniyu s razumom i naukoy [The development of law: towards unity with reason and science]. Moscow: International Law Institute Publ.; 2005. (In Russ.).
10. Maltsev GV. Sotsialnye osnovaniya prava [Social foundations of law]. Moscow: Norma Publ.; 2007. (In Russ.).
11. Milner BZ. Teoriya organizatsii: uchebnik [Theory of organization: a textbook]. 8th ed. Moscow: Infra-M Publ.; 2013. (In Russ.).
12. Piskotin MI et al. Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR [Scientific foundations of public administration in the USSR]. Moscow: Nauka Publ.; 1968. (In Russ.).
13. Prigozhin I, Stengers I. Poryadok iz khaosa: Novyy dialog cheloveka s prirodoy [Order out of Chaos: A new Dialogue between man and nature]. 7th ed. Moscow: Editorial URSS Publ.; 2014. (In Russ.).
14. Rossinsky BV. Administrativno-pravovye aspekty gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Sistemnye podkhody [Administrative and legal aspects of public administration in Russia. Systemic approaches]. Moscow: Norma Publ.; 2020. (In Russ.).
15. Rossinsky BV. Ispolnitelnaya vlast i gosudarstvennoe upravlenie [Executive power and public administration]. *Lex russica*. 2018;7(140):24-38. (In Russ.).

16. Rossinsky BV. Problemy gosudarstvennogo upravleniya s pozitsiy teorii sistem [Problems of public administration in the context of systems theory]. Moscow: Norma Publ.; 2021. (In Russ.).
17. Rossinsky BV. Razvitie predstavleniy o predmete administrativnogo prava [The development of ideas on the administrative law subject]. *Administrative Law and Procedure*. 2021;5:6-13. (In Russ.).
18. Rousseau J-J. Ob obshchestvennom dogovore [About a social contract]. Moscow: Igloss Editions; 2012. (In Russ.).
19. Tikhomirov YuA. Gosudarstvo [The State]. Moscow: Norma Publ.; 2013. (In Russ.).
20. Tikhomirov YuA. Upravlenie delami obshchestva (Subekty i obekty upravleniya v sotsialisticheskom obshchestve). [Administration of the affairs of society (Subjects and objects of administration in a socialist society)]. Moscow: Mysl Publ.; 1984. (In Russ.).
21. Tikhomirov YuA. Upravlenie na osnove prava [Law-based administration]. Moscow: Formula prava Publ.; 2007. (In Russ.).
22. Fomin EV, Fomina YuA. Obshchiy sistemnyy podkhod i sotsialno-ekonomicheskie sistemy (ot upravleniya k samoorganizatsii). Kniga 2: ZhKKh i mestnoe samoupravlenie [A general system approach and socio-economic systems (from administration to self-organization). Book 2: Housing and communal services and local self-government]. Moscow: Lenand Publ.; 2014. (In Russ.).
23. Haken G. Sinergetika. Ierarkhii neustoychivostey v samoorganizuyushchikhsya sistemakh i ustroystvakh [Synergetics. Hierarchies of instabilities in self-organizing systems and devices]. Moscow: Mir Publ.; 1985. (In Russ.).
24. Haken G. Sinergetika [Synergetics]. Moscow: Mir Publ.; 1980 (in Russ.).