

Б. В. Россинский*

Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Тенденции развития системы государственного управления

Резюме. Рассмотрены особенности существовавших в СССР и Российской Федерации концепций узкого и широкого подхода к государственному управлению, а также современной концепции государственного управления, связанной с осуществлением публичной власти. Определены причины и периоды возникновения этих концепций. Поскольку публичная власть объединяет государственные органы и органы местного самоуправления, предложено термин «государственное управление» понимать интегрально — как совместные, скоординированные управленческие действия государственных и муниципальных органов. Утверждается, что, несмотря на различия указанных концепций, направления развития системы государственного управления определяются одними и теми же тенденциями. На основе анализа механизма развития этой системы выделены три подобные тенденции. Показано, что первая тенденция обуславливает перманентное увеличение количества входящих в систему государственного управления органов (субъектов) управления. Определено, что при этом разрастаются информационные связи в системе государственного управления. С учетом данного обстоятельства делается вывод о второй тенденции в развитии системы — усложнении архитектоники информационных каналов связи при переходе от одной системы государственного управления к системе следующего поколения, что обуславливает возможность повышения эффективности управления в новых социально-экономических условиях. Утверждается, что государственное управление осуществляется путем одновременной реализации разных управленческих подходов, в частности централизации и децентрализации управления, использования кибернетических и синергетических приемов. В этой связи третьей тенденцией в развитии рассматриваемой системы является переход к новой идеологии конвергенции различных механизмов управления.

Ключевые слова: государственное управление; система государственного управления; тенденции; органы государственной власти; органы исполнительной власти; органы государственного управления; местное самоуправление; единая система публичной власти; централизация управления; децентрализация управления; каналы информационной связи

Для цитирования: Россинский Б. В. Тенденции развития системы государственного управления. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 4. С. 76–85. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.209.4.076-085

Trends in the Development of the Public Administration System

Boris V. Rossinskiy

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation

Abstract. The paper considers specifics of narrow and broad approaches to public administration that existed in the USSR and the Russian Federation, as well as the modern concept of public administration related to the exercise of public power. The causes and periods of the emergence of these concepts are determined. Since

public power unites state bodies and local self-government bodies, it is proposed to understand the term «public administration» integrally — as joint, coordinated managerial actions of state and municipal bodies. It is argued that, despite the differences in these concepts, the directions of development of the public administration system are determined by the same trends. Based on the analysis of the mechanism of development of this system, three similar trends are identified. It is shown that the first trend causes a permanent increase in the number of governing bodies (subjects) included in the public administration system. It is determined that at the same time, information communications in the public administration system are growing. Given this circumstance, it is concluded that the second trend in the development of the system is the complication of the architectonics of information communication channels during the transition from one system of public administration to the next generation system, which makes it possible to increase the efficiency of management in new socio-economic conditions. It is argued that public administration is carried out through the simultaneous implementation of different management approaches, in particular, centralization and decentralization of management, the use of cybernetic and synergetic tools. In this regard, the third trend in the development of the system under consideration is the transition to a new ideology of convergence of various management mechanisms.

Keywords: public administration; public administration system; trends; public authorities; executive authorities; public administration bodies; local self-government; unified system of public authority; centralization of management; decentralization of management; information communication channels

Cite as: Rossinskiy BV. Trends in the Development of the Public Administration System. *Lex russica*. 2024;77(4):76-85. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.209.4.076-085

Введение

Вопросы организации и функционирования системы государственного управления глубоко и всесторонне исследованы во многих монографических работах, рассмотрены в учебной литературе. Исходя из разных концептуальных подходов тех или иных авторов к пониманию государственного управления очевидно, что в теории административного права всегда существовали достаточно дискуссионные взгляды на сущность и принципы построения системы управления государством. Тем не менее интегральные представления ученых никогда не выходили за пределы доминировавших в этом вопросе концепций, которые, однако, не оставались неизменными, а с годами модернизировались с учетом появления иных научных представлений об управлении вообще и государственном управлении в частности¹.

Основная часть

Следует отметить, что вне зависимости от того, какая конкретно концепция сущности и принци-

пов построения системы управления государством была или является в настоящее время доминирующей, всегда **первая тенденция развития этой системы — перманентное увеличение количества входящих в нее органов (субъектов) управления.**

Конечно, новое понимание государственного управления и органов, относящихся к субъектам государственного управления, в административно-правовой науке со временем прямо или косвенно находило свое отражение в конституционных нормах. Так, в советской и российской административно-правовой науке за последние сто лет трижды возникали и развивались очередные концепции государственного управления и представления о системе его органов, что неизбежно получало юридическое закрепление в конституциях страны.

До середины 1960-х гг. в РСФСР и Советском Союзе в праве доминировала концепция государственного управления как деятельности исключительно исполнительных и распорядительных органов; соответственно, Конституцией РСФСР 1918 г.², конституциями СССР 1924³, 1936⁴ и 1977⁵ гг. в качестве субъектов государственного управления определялись только эти

¹ Подробный анализ этой проблемы сделан в работе: Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023.

² Декреты Советской власти. Т. 2. М. : Политиздат, 1959. С. 550–564.

³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. С приложением важнейших действующих узаконений об организации и деятельности Центральных органов Союза ССР. М. : Юрид. литература Наркомюста, 1924.

органы. Никакие иные государственные структуры, вне зависимости от характера их работы, не признавались органами государственного управления не только в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, но — до 1967–1968 гг. — и в научной литературе⁶. При этом в течение семи десятилетий советской государственности, за исключением небольших периодов, шел постоянный рост числа союзных исполнительных и распорядительных органов (органов государственного управления)⁷ и, как следствие, исполнительных и распорядительных органов союзных и автономных республик. Количество местных органов государственного управления (в краях, областях, районах, городах, поселках и т.д.) также увеличивалось, прежде всего за счет появления множества новых населенных пунктов.

Когда в последней трети XX в. начались исследования применения кибернетических подходов к государственному управлению, оно стало рассматриваться рядом административистов в широком смысле, как совокупная деятельность всех, а не только исполнительных и распорядительных, государственных органов⁸. А к середине 1980-х гг. уже многими представителями научного сообщества признавалось, что исполнительные и распорядительные органы являются, конечно, очень важными, но далеко не единственными субъектами системы государственного управления⁹. В целом

формирование концепции широкого подхода к государственному управлению, которое заняло четверть века, было завершено к концу советской государственности¹⁰, что нашло свое отражение в Конституции РФ¹¹.

Немалый срок апробации этой концепции был связан не столько с осмыслением административистами ее теоретических новелл, целесообразности и возможности их использования в практике государственного управления, сколько с необходимостью преодоления стереотипов мышления, сформированных за несколько десятилетий и упорно поддерживаемых идеологическими канонами. Кроме того, окончательная победа концепции широкого подхода к государственному управлению над существовавшей ранее концепцией узкого понимания государственного управления¹² стала возможной только с переходом страны к новым социально-экономическим условиям, предопределившим потребность в расширении круга субъектов управления государством.

Отказавшись от отождествления совокупности исполнительных органов с системой государственного управления и признав исполнительную власть в качестве самостоятельной ветви государственной власти, Конституция РФ тем не менее не закрепила ни понятие системы государственного управления, ни перечень субъектов, в нее входящих. Фактически был дан зеленый свет и ученым, и лицам, занимав-

⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М. : Изд-во партийной литературы, 1937.

⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М. : Политиздат, 1977.

⁶ См., например: *Власов В. А., Евтихийев И. И.* Административное право СССР : учебник для юридических институтов и факультетов. М. : Юрид. изд-во, 1946 ; *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период. М. : Изд-во Академии наук СССР, 1954.

⁷ См.: *Коржихина Т. П.* Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. М. : РГГУ, 1994.

⁸ См.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М. : Изд-во Московского университета, 1967 ; *Пискотин М. И., Лунёв А. Е., Тихомиров Ю. А.* Научные основы государственного управления в СССР. М. : Наука, 1968 ; *Лунёв А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974.

⁹ См.: *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М. : Наука, 1984 ; *Гражданин и аппарат управления в СССР / Д. Н. Бахрах, А. Е. Лунёв, А. П. Шергин [и др.].* М. : Наука, 1984.

¹⁰ См.: *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юридическая литература, 1988 ; *Цабрия Д. Д.* Система управления к новому облику (государственно-правовые аспекты). М. : Юридическая литература, 1990.

¹¹ Российская газета. 1993. 25 дек. № 237 (853).

¹² Концепцию, согласно которой органами государственного управления являются лишь исполнительные и распорядительные органы, мы назвали традиционной (см.: *Россинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023).

шимся нормотворческой деятельностью, по определению субъектов системы государственного управления в ее широком понимании. К органам государственного управления стали причислять, помимо органов исполнительной власти, органы законодательной и судебной власти, а также государственные органы, указанные в тексте Конституции РФ, но не входящие в известную конституционную триаду и названные позже «иными государственными органами» (Прокуратуру РФ, Центральный банк РФ, Счетную палату РФ, Совет Безопасности РФ и др.)¹³. Это резко увеличило число органов государственного управления.

Указание на дополнительные субъекты в системе государственного управления в ее широком смысле не является лишь желанием научного сообщества сформулировать новую абстрактную теорию, а обусловлено конкретным, причем значительным, преимуществом широкого подхода к управлению государством перед узким (традиционным) его пониманием. Дело в том, что эффективность управления, которое, как известно, имеет информационную природу, существенно возрастает с расширением сети каналов прямой и обратной связи в системе, а это обусловлено прежде всего количеством субъектов и объектов, соединенных такими каналами¹⁴.

Усложнение архитектоники информационных каналов связи при концептуальном переходе от одной системы государственного управления к системе следующего поколения является второй тенденцией их развития.

Логическим завершением разработки концепции широкого подхода к государственному управлению явились не только указанные конституционные изменения, но и начало осмысления новой, третьей, государственно-управленче-

ской парадигмы. Следует отметить, что возможность поиска в этот период иных, отличных от кибернетических, подходов к государственному управлению была обусловлена появлением в последней четверти XX в. синергетики, рассматривающей механизмы процессов самоорганизации и самоуправления. Необходимость же такого поиска была предопределена тем обстоятельством, что Конституцией РФ, наряду с государственной властью, признавалось и гарантировалось местное самоуправление.

Вскоре после принятия российской Конституции Ю. А. Тихомиров отметил, что для понимания природы управления современными общественными процессами явно недостаточно лишь ориентации на кибернетический подход, ибо он рассматривает в основном процесс централизованного управления без участия механизма самоуправления¹⁵. Продолжая свою мысль, ученый писал и неоднократно говорил в публичных выступлениях о необходимости глубокого исследования самоуправления как составной части общего механизма организации государства и общества¹⁶. Не только административистами и специалистами в области муниципального права, но и теоретиками права были начаты активные поиски вариантов дальнейшей модернизации государственного управления и местного самоуправления, архитектоники интегральной управленческой системы¹⁷.

В связи с этим отдельные конституционные положения, правда не напрямую, а завуалированно, начали критиковаться апологетами широкого понимания государственного управления. Так, несмотря на норму ст. 12 Конституции РФ, определившую, что органы местного самоуправления не являются частью системы органов государственной власти, ряд специалистов в области административного права

¹³ См., например: *Чиркин В. Е.* Государственное управление. М. : Юрист, 2001 ; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2004 ; *Тихомиров Ю. А.* Государство. М. : Норма, 2013. С. 140 ; *Попов Л. Л.* Сущность государственного управления // *Попов Л. Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма, 2015. С. 18.

¹⁴ В настоящей статье не останавливаемся на подробном анализе возможного построения каналов информационных связей в системах государственного управления и обусловленной этим его эффективности, так это сделано нами в других работах (см.: *Россинский Б. В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М. : Норма, 2020 ; *Он же.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021 ; *Он же.* Исполнительная власть в системе государственного управления).

¹⁵ *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М. : Бек, 1995. С. 105.

¹⁶ *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. С. 116–126.

¹⁷ См.: *Атаманчук Г. В.* Указ. соч. ; *Мальцев Г. В.* Социальные основы права. М. : Норма, 2007 ; *Попов Л. Л.* Указ. соч. ; *Тихомиров Ю. А.* Государство. М. : Норма, 2013.

тем не менее полагали необходимым рассматривать муниципальную систему управления в качестве подсистемы общей системы государственного управления. Например, интересно суждение И. Л. Бачило, высказанное ею практически сразу после принятия Конституции РФ. По ее мнению, столь жесткое разделение органов государственной власти и органов местного самоуправления породило большой комплекс проблем в реализации полномочий как самой исполнительной власти, так и муниципальных образований¹⁸. А проанализировав уже реальную, почти пятнадцатилетнюю практику государственного управления и муниципального управления, Ю. А. Тихомиров писал о сходстве того и другого, отмечая, что оба эти вида управления по сути являются составными частями общего процесса государственного управления в широком смысле¹⁹.

Справедливость этих слов подтверждается действительной ситуацией, существовавшей в 1990-е гг. во многих регионах страны, где складывались достаточно сложные отношения между руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ и главами органов местного самоуправления, муниципальных администраций. Негативные стороны такой ситуации в практике государственного управления нам лично приходилось наблюдать неоднократно. Уже писали ранее, что постоянно выезжая в тот период в командировки в различные республики, края и области Российской Федерации и тесно общаясь с руководителями этих субъектов РФ, главами находившихся на их территории муниципальных образований, мы лично не раз были свидетелями отсутствия не только согласованности их позиций по тем или иным вопросам, но и желания достичь компромиссов. Нередко вообще доходило до скандалов, причем по инициативе и той, и другой стороны²⁰.

Нами также отмечалось, что данная проблема, малозаметная для законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления), принципиальна для исполнительных органов, система которых по своей управленческой природе должна быть вертикальным, субординацион-

ным образованием. Прежде всего, даже при наличии хорошо налаженного механизма самоуправления в муниципальных образованиях их выборные органы, а главное, администрации не в состоянии рентабельно функционировать без должных связей с государственными органами субъектов РФ. Кроме того, разрыв необходимых информационных связей и отсутствие соответствующего взаимодействия не могут не сказываться отрицательным образом на работе самих государственных, и прежде всего исполнительных, органов как регионального, так и федерального уровня²¹.

С учетом указанных обстоятельств разработка очередной государственно-управленческой концепции обусловила параллельное решение трех основных задач. Во-первых, следовало определить потребный для ее реализации круг субъектов государственного управления и местного самоуправления с их законодательным утверждением (конкретизация первой тенденции развития систем государственного управления). Во-вторых — построить наиболее целесообразную с информационной точки зрения архитектуру каналов прямой и обратной связи между субъектами и объектами управления в единой управленческой системе (конкретизация второй тенденции развития систем государственного управления). И наконец, в-третьих — выбрать возможные пути интеграции кибернетических (централизованных) и синергетических (децентрализованных) подходов в государственном управлении.

Первые две задачи, в принципе, не столь сложны, так как уже известны со времени перехода от узкого понимания государственного управления к широкому (хотя, как будет показано ниже, для новой концепции полностью они пока не решены). Третья же задача является самой трудной, однако представление, что она никогда ранее не решалась, справедливо лишь на первый взгляд. При этом все задачи для своего решения потребовали анализа как опыта построения и функционирования наиболее успешных региональных и муниципальных систем, объединивших в себе элементы государственного управления и местного само-

¹⁸ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева [и др.]. М. : Юрист, 1998. С. 63.

¹⁹ Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М. : Формула права, 2007. С. 30.

²⁰ Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. С. 162.

²¹ Россинский Б. В. Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении // Lex russica. 2022. Т. 75. № 7 (188). С. 37.

управления, в частности системы управления в городе Москве²², так и работы ряда организаций, в том числе негосударственных, например входящих в государственные корпорации.

Интересно, что формирование концепции единой управленческой системы, объединяющей государственные органы и органы местного самоуправления, как и концепции широкого подхода к государственному управлению, также заняло около 25 лет и завершилось к концу второго десятилетия нынешнего века. Ее реализацией в практике управления государством явилось введение части 3 ст. 132 Конституции РФ, 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 территории»²³.

Казалось бы, реализация первой тенденции развития системы государственного управления — расширения совокупного круга субъектов управления за счет объединения органов государственного управления и органов местного самоуправления (в этой связи теперь государственное управление надо понимать интегрально) — является всего лишь продолжением концепции широкого понимания управления. Почему же для апробации новой концепции потребовалось тоже два с половиной десятилетия? Этому, видимо, можно найти несколько объяснений, но думается, что главной причиной столь длительного срока явился уже указанный выше поиск оптимальных вариантов сочетания в единой системе управления централизованных и децентрализованных подходов. Причем это не просто разработка определенной схемы совмещения централизованных и децентрализованных начал в управлении (что в той или иной степени всегда свойственно системе государственного управления), а построение модели, позволяющей координировать принципиально разные механизмы управленческого воздействия — дачи команд и самоуправления.

Впрочем, несмотря на реальное расширение числа субъектов управления в единой системе публичной власти, как мы уже писали, пока еще задача полностью не решена, законодательством не определены все подобные субъекты. И первый вопрос здесь связан со старой проблемой — конституционным закреплением в качестве органов государственной власти в Российской Федерации лишь Президента РФ, органов законодательной, исполнительной, судебной власти. Как и ранее, при подготовке широкой концепции государственного управления, стала очевидной необходимость включения в число таких субъектов иных государственных органов.

Неслучайно в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»²⁴ в развитие названного конституционного положения дается определение понятия единой системы публичной власти, где в качестве ее составных частей, помимо органов государственной власти и органов местного самоуправления в их совокупности²⁵, указываются также иные государственные органы. Не вдаваясь в дискуссию о допустимости или недопустимости подобного расширения в федеральных законах текста норм Конституции РФ, убеждены, что в данном случае это полностью отвечает конституционному пониманию единой системы публичной власти.

Тем не менее в приведенной статье данного Федерального закона ничего не говорится о причастности к субъектам единой системы публичной власти организаций, наделенных государственными властными полномочиями. Между тем с учетом необходимости совмещения в этой системе централизованного управления с самоуправлением, успешно воплощаемого во многих подобных организациях, представляется, что они должны быть законодательно включены в единую систему публичной власти. На исследовании этой проблемы, думается, сейчас должны быть сосредоточены научные коллективы.

²² 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.

²³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁴ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

²⁵ Следовательно, представительных, исполнительных и распорядительных, контрольно-счетных и иных органов всех муниципальных образований.

Очевидно, что появление концепции публичной власти как нового, современного понимания организации управления государством²⁶ отражает и вторую тенденцию развития системы государственного управления — усложнение архитектуры каналов информационной связи. Безусловно, дальнейшая оптимизация их структуры, которая должна способствовать повышению эффективности управления государственными и муниципальными образованиями, государством в целом, также требует как дополнительных теоретических исследований, так и практического изучения достоинств и недостатков различных системно-информационных решений.

До рассмотрения концепции публичной власти нами в настоящей статье специального внимания третьей тенденции развития системы государственного управления не уделялось. Правда, упоминалось, что осуществление публичной власти невозможно без определения вариантов интеграции централизованных (кибернетических) и децентрализованных (как правило, синергетических) подходов в государственном управлении, что, в принципе, уже решалось при реализации предыдущих концепций.

Действительно, и при узком, и при широком подходе к государственному управлению всегда в той или иной степени совмещались централизованные и децентрализованные начала в управлении, ибо оба решения имеют свои плюсы и минусы. Более того, только сочетание этих подходов и соответствующих механизмов принятия управленческих решений обеспечивало и продолжает обеспечивать возможность эффективного процесса управления. Вопрос всегда возникает о целесообразности в сложившихся условиях идеологии конвергенции тех или иных вариантов управленческой деятельности.

Именно **переход к новой идеологии конвергенции различных механизмов в государственном управлении является третьей тенденцией развития системы государственного управления.**

Так, одной из тенденций (помимо двух указанных ранее) развития узкого подхода к государственному управлению была необходимость усиления его централизации с сосредоточением полноты реальной власти в стране у исполнительных и распорядительных органов, хотя ни в коем случае не рассматривался отказ от определенной конвергенции централизованных и децентрализованных начал²⁷. И наоборот, тенденцией развития широкого подхода к государственному управлению в условиях нарастающих социально-экономических проблем в стране явился переход от преимущественно централизованного управления во многом к его децентрализации. В частности, к субъектам государственного управления были причислены и органы законодательной, судебной власти, организация и деятельность которых, безусловно, в значительно большей степени децентрализована, чем деятельность органов исполнительной власти.

Естественно, апробация концепции широкого подхода к государственному управлению совпала по времени с переходом страны на экономические методы управления, сокращением полномочий государственных органов, прежде всего органов исполнительной власти, уменьшением степени их централизации, приватизацией большинства производственных предприятий, получением предприятиями организационной и экономической свободы.

Идеология конвергенции таких принципиально разных механизмов государственного управления (в его интегральном понимании), как кибернетические и синергетические подходы, централизованное управление и местное самоуправление, лежит в основе концептуальной тенденции, определившей проявления в стране публичной власти. Апробация элементов данной идеологии началась задолго до внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ путем передачи ряда государственных полномочий независимым организациям, которые, исполняя эти полномочия, не только

²⁶ По всей видимости, здесь следует говорить о публичном управлении, о котором уже идет речь в научной литературе, но, к сожалению, пока этого понятия нет в законодательстве.

²⁷ Нами приводился пример, когда в условиях жесточайшей централизации государственного управления в годы Великой Отечественной войны поощрялась деятельность абсолютно децентрализованных (фактически реализующих синергетические подходы самоуправления, хотя тогда соответствующих теоретических воззрений, тем более терминологии, и в помине не было), небольших негосударственных артелей, мастерских, кооперативов, обеспечивающих фронт многими изделиями, не выпускаемыми государственными предприятиями. См.: *Росинский Б. В.* Исполнительная власть в системе государственного управления. С. 123.

подчинялись командам из центра, но и осуществляли самоуправление.

В частности, еще в 2007 г. были изданы федеральные законы о создании вместо федеральных агентств государственных корпораций²⁸, что фактически явилось одним из начальных шагов к появлению в стране публичной власти, хотя в соответствии с законодательством ни сами корпорации, ни входящие в их состав структуры органами публичной власти не являются. Между тем их относительная организационная и финансовая свобода по сравнению с федеральными министерствами, федеральными агентствами и подведомственными им предприятиями позволяет существенно повысить эффективность реализации управленческих полномочий единой системы публичной власти²⁹.

Заключение

Таким образом, воплощение в конкретную практическую деятельность, казалось бы, чисто абстрактных тенденций развития государственного управления способствовало появлению системы публичной власти, которая, как нами было показано ранее, стала достаточно мощным катализатором конвергенции кибернетических и синергетических управленческих подходов³⁰. При этом идеология осуществления процессов конвергенции базируется на современных социально-экономических реалиях. В целом можно утверждать, что общим вектором тенденций развития системы государственного управления является повышение эффективности решения стоящих перед страной задач.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2004. 584 с.
- Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л. А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. М. : Сварог и К, 1998. 232 с.
- Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М. : Наука, 1984. 238 с.
- Власов В. А., Евтихийев И. И. Административное право СССР : учебник для юридических институтов и факультетов. М. : Юрид. изд-во, 1946. 430 с.
- Гражданин и аппарат управления в СССР / Д. Н. Бахрах, А. Е. Лунёв, А. П. Шергин [и др.]. М. : Наука, 1984. 144 с.
- Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева [и др.]. М. : Юристъ, 1998. 432 с.
- Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М. : Изд-во Московского университета, 1967. 160 с.
- Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. М. : РГГУ, 1994. 418 с.
- Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М. : Норма, 2011. 240 с.
- Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юридическая литература, 1988. 320 с.
- Лунёв А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 248 с.
- Мальцев Г. В. Социальные основы права. М. : Норма, 2007. 800 с.

²⁸ Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5814 ; Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

²⁹ Подобный опыт позволяет также апробировать на практике крайне важные не только для функционирования публичной власти теоретические положения о конвергенции частного и публичного права. См., например: Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М. : Норма, 2011.

³⁰ Россинский Б. В. Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении. С. 37.

- Пискотин М. И., Лунёв А. Е., Тихомиров Ю. А. Научные основы государственного управления в СССР. М. : Наука, 1968. 439 с.
- Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма, 2015. 368 с.
- Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М. : Норма, 2020. 168 с.
- Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023. 376 с.
- Россинский Б. В. Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении // Lex russica. 2022. Т. 75. № 7 (188). С. 28–39.
- Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. 264 с.
- Тихомиров Ю. А. Государство. М. : Норма, 2013. 320 с.
- Тихомиров Ю. А. Публичное право. М. : Бек, 1995. 486 с.
- Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М. : Формула права, 2007. 485 с.
- Цабрия Д. Д. Система управления к новому облику (государственно-правовые аспекты). М. : Юридическая литература, 1990. 272 с.
- Чиркин В. Е. Государственное управление. М. : Юристъ, 2001. 320 с.
- Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М. : Изд-во Академии наук СССР, 1954. 228 с.

REFERENCES

- Atamanchuk GV. Theory of government control: A course of lectures. Moscow: Omega-L Publ.; 2004. (In Russ.).
- Bachilo IL, Salishcheva NG, Khamaneva NYu, et al. Executive power in the Russian Federation. Problems of development. Moscow: Yurist Publ.; 1998. (In Russ.).
- Bachilo IL. The organization of the Soviet state administration. Legal issues. Moscow: Nauka Publ.; 1984. (In Russ.).
- Bakhrakh DN, Lunev AE, Shergin AP, et al. Citizen and the management apparatus in the USSR. Moscow: Nauka Publ.; 1984. (In Russ.).
- Bakushev VV, Ivanovsky VA, Molchanova LA. Urban governance and self-government in Russia: The evolution of the metropolitan experience. Moscow: Svarog and K Publ.; 1998. (In Russ.).
- Chirkin VE. Public Administration Moscow: Yurist Publ.; 2001. (In Russ.).
- Korshunov NM. Convergence of private and public law: Problems of theory and practice. Moscow: Norma Publ.; 2011. (In Russ.).
- Korzikhina TP. The Soviet State and its institutions: November 1917 — December 1991. Moscow: RGGU Publ.; 1994. (In Russ.).
- Kozlov YuM. The subject of Soviet administrative law. Moscow: Izd-vo Moskovskogo universiteta Publ.; 1967. (In Russ.).
- Lazarev BM. Public administration at the perestroika stage. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1988. (In Russ.).
- Lunev AE. Theoretical problems of public administration. Moscow: Nauka Publ.; 1974. (In Russ.).
- Maltsev GV. The social foundations of law. Moscow: Norma Publ.; 2007. (In Russ.).
- Piskotin MI, Lunev AE, Tikhomirov YuA. Scientific foundations of public administration in the USSR. Moscow: Nauka Publ.; 1968. (In Russ.).
- Popov LL. The essence of public administration. In: The Renaissance of public administration in Russia. Selected works. Moscow: Norma Publ.; 2015. (In Russ.).
- Rossinskiy BV. Administrative and legal aspects of public administration in Russia. Systemic approaches. Moscow: Norma Publ.; 2020. (In Russ.).
- Rossinskiy BV. Executive power in the system of public administration. Moscow: Norma Publ.; 2023. (In Russ.).
- Rossinskiy BV. Problems of public administration from the standpoint of systems theory. Moscow: Norma Publ.; 2021. (In Russ.).
- Rossinskiy BV. The System of Public Power and Integration of Cybernetic and Synergetic Approaches in Public Administration. *Lex Russica*. 2022;75(7):28-39. (In Russ.).

Tikhomirov YuA. Law-based management. Moscow: Formula prava Publ.; 2007. (In Russ.).

Tikhomirov YuA. Public law. Moscow: Bek Publ.; 1995. (In Russ.).

Tikhomirov YuA. State. Moscow: Norma Publ.; 2013. (In Russ.).

Tsabria DD. The management system to a new look (state and legal aspects). Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1990. (In Russ.).

Vlasov VA, Evtikhiev II. Administrative law in the USSR: A textbook for law institutes and faculties. Moscow: Yuridicheskoe izdatelstvo Publ.; 1946. (In Russ.).

Yampolskaya TsA. Bodies of Soviet public administration in the modern period. Moscow: Izd-vo Akademii nauk SSSR; 1954. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Россинский Борис Вульфович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

д. 9, стр. 2, Садовая-Кудринская ул., г. Москва 125993, Российская Федерация

boris.rossinskiy@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Boris V. Rossinskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor, Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

boris.rossinskiy@gmail.com

Материал поступил в редакцию 16 декабря 2023 г.

Статья получена после рецензирования 8 января 2024 г.

Принята к печати 15 марта 2024 г.

Received 16.12.2023.

Revised 08.01.2024.

Accepted 15.03.2024.