

## ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**Аннотация.** Рассмотрено развитие представлений об органах государственного управления, которые долгие годы отождествлялись с исполнительными и распорядительными органами разных уровней. При этом никакие иные государственные структуры, вне зависимости от характера их работы и реального вклада в обеспечение деятельности государства, органами государственного управления не признавались. Вопрос о необходимости широкого понимания государственного управления встал на повестку дня во второй половине прошлого века с развитием кибернетики.

Как показано автором, для больших систем, к которым относится система государственного управления, характерно наличие информационных каналов, имеющих различную, весьма сложную структуру. Неполный учет субъектами государственного управления информации, которая должна поступать к ним по каналам обратной связи, приводит к выработке неоптимальных управленческих решений и неэффективности процесса управления. Этим обуславливается необходимость осуществления государственного управления за счет использования многих автономных информационных контуров, присущих разным ветвям власти и иным государственным органам.

Конституция РФ, установив разделение государственной власти на три ветви и их самостоятельность, отказалась от термина «органы государственного управления», а само государственное управление стало пониматься в широком смысле — как деятельность всех органов государственной власти и иных государственных органов. При этом система исполнительной власти является мощной подсистемой всей системы государственного управления. Рассмотрены особенности этой подсистемы, которые выделяют ее среди других подсистем системы государственного управления. В частности, показано, что подсистема исполнительной власти структурно моделирует систему государственной власти, обладает большой инерционностью и выполняет основную часть управленческих функций всей системы государственного управления. При нестабильных, нештатных, кризисных состояниях последней ее устойчивость способна обеспечить лишь система исполнительной власти.

Положения, высказанные в статье, иллюстрируются практикой государственного управления СССР и постсоветской России.

**Ключевые слова:** государственная власть, исполнительная власть, государственные органы, социальное управление, государственное управление, органы государственного управления, информационные каналы, прямая связь, обратная связь, система, подсистема, устойчивость системы.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.140.7.024-038**

© Россинский Б. В., 2018

\* 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

boris.rossinskiy@gmail.com

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Многие годы исполнительные и распорядительные органы отождествлялись с органами государственного управления. В соответствии со ст. 37 Конституции РСФСР 1918 г.<sup>1</sup> Совету Народных Комиссаров (в дальнейшем — Совнарком, СНК) принадлежало *общее управление* (курсив наш. — Б. Р.) делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, а его члены, согласно ст. 42, стояли во главе отдельных народных комиссариатов (наркоматов).

Подход к природе управления делами государства со стороны Совнаркома СССР и союзных наркоматов получил развитие в тексте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г.<sup>2</sup>, в ст. 37 которой закреплялось, что Совет Народных Комиссаров СССР является исполнительным и распорядительным органом Центрального Исполнительного Комитета СССР, состоит из председателя СНК, заместителей председателя СНК и народных комиссаров. Заметим, что тезис об управлении Совнаркомом делами Союза ССР в ст. 37 Конституции СССР отсутствовал, однако в ст. 49 уже определялось, что народные комиссариаты образуются для непосредственного руководства отдельными отраслями *государственного управления* (курсив наш. — Б. Р.), входящими в круг ведения СНК СССР. Данной нормой впервые был узаконен термин «государственное управление». Более того, с этого времени народные комиссариаты и появившиеся впоследствии в дополнение к ним комитеты, государственные комиссии, комиссии, управления (а затем министерства, государственные комитеты и др.), как и сами Совет Народных Комиссаров СССР (Совет министров СССР) и совнаркомы (советы министров) входящих в СССР республик, исполнительные и распорядительные органы (исполкомы) Советов депутатов трудящихся разных уровней постепенно в обиходе стали именоваться «органами государственного управления».

Такое их название получило официальное закрепление в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г.<sup>3</sup>, в которой глава V была обозначена как «Органы государственного управления Со-

юза Советских Социалистических Республик», а глава VI — как «Органы государственного управления союзных республик». В статьях указанных глав (ст. 72, 75, 76, 84, 87, 88) определялось, что народные комиссары и народные комиссариаты руководят отраслями государственного управления. Но главное, что по смыслу данных глав Совнарком СССР, совнаркомы союзных республик, союзные и республиканские наркоматы прямо были отнесены к органам государственного управления. С учетом того обстоятельства, что в соответствии со ст. 70 и 83 Конституции в составы СНК СССР и СНК союзных республик были включены руководители и ряда других ведомств (уже отмеченных выше государственных комиссий, комиссий, комитетов, управлений), эти ведомства также являлись органами государственного управления.

Естественно, деятельность исполнительных и распорядительных органов понималась как государственное управление в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, в научной и учебной литературе. Соответственно все исполнительные и распорядительные органы именовались органами государственного управления. Более того, никакие иные государственные структуры, вне зависимости от характера их работы и реального вклада в обеспечение должного развития государства, его безопасности, не признавались органами государственного управления.

Подобное жесткое разделение органов государственного управления и иных государственных органов было обусловлено бытовавшим на протяжении многих лет лозунгом, что «вся власть принадлежит Советам», юридически закрепленным в Конституциях страны 1918, 1924, 1936 гг. Так, в Конституции СССР 1936 г. устанавливалось, что политическую основу государства составляли Советы депутатов трудящихся (ст. 2), а вся власть принадлежала трудящимся в лице Советов (ст. 3). Будучи единственными органами, наделенными властными полномочиями, Советы должны были руководить всем комплексом государственной деятельности, распределенной по разным органам, к которым в тот период отно-

<sup>1</sup> См.: Декреты Советской власти. М. : Государственное издательство политической литературы, 1959. Т. II. С. 550—564.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. С приложением важнейших действующих узаконений об организации и деятельности центральных органов Союза ССР. М. : Юридическая литература Наркомюста, 1924.

сились суд, прокуратура, органы государственного управления. Применительно к последним в ст. 97 Конституции СССР 1936 г. было прямо сказано, что Советы депутатов трудящихся руководят подчиненными им органами управления.

Такой теоретико-идеологический подход был незыблемым, хотя реальная практика государственного управления не только в предвоенный период и в войну, но и в последующие годы неоднократно давала повод задуматься о целесообразности его изменения. Мы уже приводили хрестоматийный пример по организации управленческой деятельности, отличной от конституционных положений<sup>4</sup>. Приведем его еще раз.

В 1938 г. при Совнаркоме СССР был образован Комитет обороны, однако 30 мая 1941 г. он был упразднен. Пришли к выводу, что с существовавшими тогда функциями Комитета вполне справится сам Совнарком СССР. Однако уже через неделю после начала Великой Отечественной войны (29 июня 1941 г.) стало ясно, что в сложившихся экстремальных условиях, несмотря на наличие в стране мощного Совнаркома СССР, которому был подчинен ряд оборонно-промышленных наркоматов, для обеспечения эффективности системы государственного управления необходимо создать не предусмотренный Конституцией СССР орган, наделенный полномочиями не только Совнаркома СССР, но и частично Верховного Совета СССР, даже Центрального комитета партии<sup>5</sup>. Такой орган — Государственный Комитет Обороны (ГКО) — был образован на следующий день. Отметим, что ГКО, где сосредоточилась вся полнота власти, решал важнейшие вопросы управления страной. Естественно, достаточно полномочий оставалось в Совнаркоме СССР, Госплане, Совете по эвакуации и других органах. Жизнь доказала разумность и своевременность подобной перестройки системы управления.

Нас заинтересовали оценки эффективности деятельности Государственного Комитета Обороны, данные через много лет после войны

и содержащиеся в мемуарах Д. Ф. Устинова<sup>6</sup>, возглавлявшего в военное время Наркомат вооружения СССР. Из 220 страниц текста книги, относящегося к периоду войны, о деятельности ГКО говорится 32 раза на 27 страницах, причем всегда с уважением к работе Комитета и принятым им решениям. При этом о работе Совнаркома СССР упоминается три, максимум четыре раза. Интересно, что «в конце декабря 1942 года на заседании ГКО были рассмотрены итоги работы советской экономики в первом периоде войны»<sup>7</sup>. Спрашивается, а где был Совнарком СССР, ведь это фактически его задача? И подобных примеров в книге немало.

Учитывая, что оба органа возглавлял И. В. Сталин, нет сомнений, что в ГКО, представлявшем собой, как уже отмечалось, комплексную управленческую структуру (которая, по сути дела, выполняла функции всесоюзного советского органа, высшего органа государственного управления страны и даже партийного руководства), было больше возможностей для объективной оценки ситуации и принятия оптимальных решений, чем в СНК СССР.

Вопрос о необходимости широкого понимания государственного управления, т.е. не только как деятельности исполнительных и распорядительных административных структур, а как совокупной работы всех государственных органов, стал актуальным в 50-е гг. прошлого века. Это было обусловлено как анализом недостатков в практике государственного управления, так и, главным образом, появлением в 1948 г. и дальнейшим бурным развитием кибернетики — науки об управлении, регулировании, приеме, обработке и выдаче информации в сложных динамических системах.

Отметим, что отношение к идеям основоположника кибернетики Норберта Винера у нас в стране в первые годы существования новой науки было неоднозначным. В тот период в научной и научно-популярной литературе, в периодической печати появился ряд статей критической направленности. Приведем содержание одной из них. «Буржуазная печать широко разрекламировала новую науку — ки-

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М. : Издательство партийной литературы, 1937.

<sup>4</sup> См., например: *Россинский Б. В.* Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1 (41). С. 34.

<sup>5</sup> См.: *Микоян А. И.* Так было. Размышления о минувшем. М. : Вагриус, 1999. С. 340—341, 390—392.

<sup>6</sup> *Устинов Д. Ф.* Во имя победы. М. : Центрполиграф, 2016.

<sup>7</sup> *Устинов Д. Ф.* Указ. соч. С. 236.

бернетику. Эта модная лжетеория, выдвинутая группой американских “ученых” претендует на решение всех стержневых научных проблем и на спасение человечества от всех социальных бедствий. Кибернетическое поветрие пошло по разнообразным отраслям знания: физиологии, психологии, социологии, психиатрии, лингвистике и др. По утверждению кибернетиков, поводом к созданию их лженауки послужило сходство между мозгом человека и современными сложными машинами»<sup>8</sup>. А в Кратком философском словаре, изданном Государственным издательством политической литературы в 1954 г., кибернетика характеризовалась как «реакционная лженаука»<sup>9</sup>.

Думается, что одним из аргументов негативного у нас отношения к кибернетике со стороны ее оппонентов (может быть, неосознанным ими аргументом, но «прочно вбитым в головы» текстом конституций страны и соответствующей юридической терминологией) являлось сложность, нежелание и, видимо, даже боязнь понимания государственного управления как комплексной деятельности всех государственных органов, а не только исполнительного и распорядительного административного аппарата. Между тем именно к такому выводу приходили сторонники кибернетики. В этой связи интересно, что ярый приверженец этой науки академик В. Г. Афанасьев (несмотря на то, что входил в высшую партийную номенклатуру страны) за 25 лет до принятия Конституции РФ, определившей существование в России трех независимых ветвей власти, и за 10 лет до принятия последней Конституции СССР 1977 г., размышляя о возможностях кибернетики для совершенствования управления государством, использовал понятия законодательной власти и исполнительной власти<sup>10</sup>.

Действительно, согласно постулатам кибернетики сбор, передача и анализ информации являются органической частью управления, в том числе социального. Как замечал Н. Винер, «жить — это значит жить, располагая правильной информацией. Таким образом, сообщение и управление точно так же связаны с самой

сущностью человеческого существования, как и с жизнью человека в обществе»<sup>11</sup>. Социальное управление невозможно без большого числа взаимодействующих между собой элементов, соединенных широкой сетью прямых и обратных связей. Связи, соединяя составные элементы системы социального управления, ее управляющие и управляемые блоки, обеспечивают движение информации по системе и тем самым — возможность решать стоящие перед обществом задачи.

Для осуществления управления одних прямых связей, т.е. связей для передачи вырабатываемых в системе решений к управляемому объекту, в подавляющем большинстве случаев бывает недостаточно, ибо субъекту управления необходима информация о состоянии объекта и о его реакции на управленческие решения. Потребность в такой информации обусловлена зависимостью новых решений от результатов воздействия на систему предыдущих. Обратные связи, обеспечивающие прохождение этой информации по системе, служат базой для формирования корректирующего воздействия на систему. Опять обратимся к Н. Винеру, писавшему, что «должностные лица — будь то в правительстве, в университете или в акционерном обществе — должны принимать участие в двустороннем потоке связи, а не просто отдавать приказы, исходящие сверху. Иначе может оказаться, что высшие должностные лица основывают свою политику на совершенно неправильном представлении о фактах, которыми располагают их подчиненные»<sup>12</sup>.

Для больших систем, к которым относится система государственного управления, характерно наличие как относительно простых каналов прямой связи и обратной связи, так и их комбинаций, имеющих различную, нередко весьма сложную структуру. Анализ механизмов управления государством в целом, отдельными отраслями и сферами хозяйства свидетельствует, что во всех странах эффективное управление неосуществимо без использования всего или почти всего набора возможных каналов прямой и обратной свя-

<sup>8</sup> Ярошевский М. Кибернетика — «наука» мракобесов // Литературная газета. 1952. 5 апр. № 42 (2915). С. 4.

<sup>9</sup> Краткий философский словарь. М. : Госполитиздат, 1954. С. 236.

<sup>10</sup> Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М. : Политиздат, 1968. С. 148.

<sup>11</sup> Винер Н. Кибернетика и общество. М. : Тайдекс Ко, 2002. С. 27.

<sup>12</sup> Винер Н. Кибернетика и общество. С. 51.

зи. Особо подчеркнем, что неучет субъектами государственного управления хотя бы части той информации, которая поступает (а точнее, должна поступать) к ним по каналам обратной связи, ее недооценка и недостаточный анализ приводят к выработке неоптимальных управленческих решений и неэффективности процесса управления. Эффективное управление любой большой системой достигается лишь при учете, анализе и обобщении всей информации, поступающей по каналам обратной связи, преимущественно от независимых друг от друга источников. Этим, собственно, и обусловливается с точки зрения кибернетики необходимость осуществления государственного управления за счет использования многих, причем желательных автономных, информационных контуров, присущих как одной, так и разным ветвям власти, иным государственным органам, с надлежащей координацией их функционирования<sup>13</sup>.

Как известно, в разных странах выработаны оптимальные механизмы государственного управления, в которых задействованы такие независимые управленческие структуры, как законодательная и исполнительная власть разных уровней, судебная власть, банковская система, прокуратура и другие надзорные органы, различные контрольные органы (например, счетные палаты), иные государственные органы. Более того, эффективно управлять государством невозможно без включения в процесс управления органов местного самоуправления. По словам Ю. А. Тихомирова, «муниципальное управление в основных чертах сходно с государственным управлением, ибо [они] являются разновидностями управления в широком смысле»<sup>14</sup>. Нельзя также игнорировать значение (порой существенное) для организации должного государственного управления работы различных общественных институтов<sup>15</sup>.

Наличие в системе государственного управления разнообразных по структуре каналов обратной связи способствует и сохранению устойчивости системы, противодействует возможности ее разрушения, превращения в дру-

гую систему<sup>16</sup>. Это определенная помощь государству прежде всего в условиях социальных потрясений, которые происходили и, к сожалению, продолжают происходить в разных странах. Известно немало случаев благоприятного развития нежелательных для государств событий, когда правильная организация системы государственного управления, позволявшая должным образом оперативно трансформировать работу и взаимодействие ее подсистем (ветвей власти, различных органов, регионов), сконцентрировать функции нескольких из них в одной подсистеме (как нередко говорят, «перераспределить силы»), обеспечивала устойчивость всей системы, ее сохранение. Безусловно, речь идет не только о социальных потрясениях. Это могут быть сбои в функционировании системы государственного управления в условиях экономического кризиса, в других нештатных ситуациях. Это могут быть отклонения от нормальной деятельности той или иной организации, вызванные плохим менеджментом и др.

Отсутствие соответствующих каналов прямой и обратной связи в системе государственного управления нашей страны, в частности подчинение до 90-х гг. прошлого века исполнительных и распорядительных органов Советам депутатов (в нынешней терминологии — органов исполнительной власти органам законодательной власти), не позволяло в должной мере использовать кибернетические подходы в организации государственно-управленческой деятельности.

Вместе с тем начиная с середины 50-х гг. прошлого века в СССР проводились серьезные исследования как по общим проблемам кибернетики и теории управления, так и по вопросам социального, в частности государственного, управления. Важность управления для нормального существования государства и общества, улучшения жизни людей подчеркивали многие ученые. В частности, упомянутый уже выше В. Г. Афанасьев писал, что «социальные системы относятся к классу *самоуправляемых* систем, то есть систем, которым присущи механизмы, факторы управления.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: *Россинский Б. В.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // *Административное право и процесс.* 2016. № 5. С. 7—9.

<sup>14</sup> *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 30.

<sup>15</sup> *Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества. М.: Мысль, 1984. С. 153—192.

<sup>16</sup> См.: *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. 2-е изд. М.: Советское радио, 1968. С. 157—181.

Они-то и обеспечивают целостность системы, ее функционирование, совершенствование и развитие»<sup>17</sup>. И далее: «Управление — непреходящее, внутренне присущее свойство общества на любой ступени его развития. Это свойство имеет *всеобщий характер* и вытекает из системной природы общества, из общественного, коллективного труда людей, из необходимости общаться в процессе труда и жизни, обмениваться продуктами своей материальной и духовной работы».

Если говорить об особенностях государственного управления как части всего социального управления, то необходимо обратиться к исследованиям ученых-юристов, специалистов в области административного права. Так, в ставшей уже классической монографии «Предмет советского административного права» Ю. М. Козлов сформулировал положение о том, что следует различать два вида государственно-управленческой деятельности — «исполнительно-распорядительную деятельность, осуществляемую органами государственного управления, и управленческую деятельность, осуществляемую другими государственными органами, а также общественными организациями»<sup>18</sup>. И тут же сделал крайне важное, рассчитанное скорее на перспективу, чем на потребу дня, замечание: «Понятия “управление” и “исполнительно-распорядительная деятельность” не во всех случаях совпадают»<sup>19</sup>. Как показало развитие подходов к государственному управлению за прошедшие с тех пор 50 лет, далеко вперед смотрел Юрий Маркович, намного опередил он свое время!

При этом следует отметить, что о таком же подходе к понятию государственного управления за 10 лет до Ю. М. Козлова фактически рассуждал и С. С. Студеникин в своем последнем учебнике по административному праву (вышедшем в 1959 г., почти через два года после его смерти), который был написан совместно с В. А. Власовым<sup>20</sup>.

Развивая взгляды на понятие государственного управления, Ю. М. Козлов стал исполь-

зовать термины «государственное управление в широком смысле» и «государственное управление в узком смысле». Так, например, в учебнике по советскому административному праву, опубликованном в 1973 г., он писал, что «функции социалистического государства выполняются всеми его органами: органами государственной власти, органами государственного управления, органами суда и органами прокуратуры. На этой основе деятельность всех государственных органов или вся государственная деятельность характеризуется как управление»; «о государственном управлении можно говорить в *широком* смысле, понимая под ним всю деятельность социалистического государства по организующему воздействию на общественные отношения». В то же время «выделяются самостоятельные виды советской государственной деятельности (осуществление власти, управления, правосудия и прокурорского надзора), закрепленные конституционно. Эти виды (формы) представляют собой части единой деятельности по осуществлению функций социалистического государства и различаются конкретным назначением, субъектами и способами осуществления. Исходя из этого выделяется государственное управление в *узком* (собственном) смысле»<sup>21</sup>.

Конституция (Основной Закон) СССР 1977 г., не изменив существовавшую концепцию разделения органов государственной власти и органов государственного управления, тем не менее в ст. 6—8 усилила роль общественных организаций, прежде всего КПСС, а также трудовых коллективов в политической системе страны<sup>22</sup>.

В свете новой советской конституции Ю. М. Козлов расширил представления о негосударственных институтах, участвующих в управлении страной. В этой связи, продолжая отстаивать наличие управления в широком и узком смыслах, он стал чаще употреблять вместо государственного управления термин «социальное управление». Так, например, в учебнике по советскому административно-

<sup>17</sup> Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. С. 29.

<sup>18</sup> Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М.: Изд. Московского университета, 1967. С. 16.

<sup>19</sup> Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 17.

<sup>20</sup> Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М.: Юрид. лит., 1959. С. 7.

<sup>21</sup> Советское административное право / А. П. Алехин, П. Т. Василенков, Ю. М. Козлов [и др.]; под ред. Ю. М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1973. С. 8—9.

<sup>22</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М.: Политиздат, 1977.

му праву, опубликованном в 1985 г., ученый писал, что «система социального управления в СССР многопланова. В широком смысле — это функционирование закрепленной Конституцией СССР политической системы советского общества, включающей как ее государственные элементы (органы государства), так и негосударственные (КПСС, общественные организации, трудовые коллективы)»<sup>23</sup>. Обратим внимание, что здесь Ю. М. Козлов говорил об органах государства вообще, а не только об органах государственного управления в их конституционном понимании. Далее он писал «в узком, или собственном, смысле под управлением понимается практическая деятельность органов социалистического общенародного государства, которые в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик характеризуются как органы государственного управления»<sup>24</sup>.

Идеи Ю. М. Козлова были в определенной степени развиты другими советскими административистами. Например, А. Е. Лунев, который так же понимая государственное управление, как разновидность социального управления, писал о широком и узком его смыслах. В первом случае это деятельность всех государственных органов, во втором — лишь исполнительных и распорядительных органов<sup>25</sup>.

Отсутствие у многих ученых догматического взгляда на управление государством как исключительно на работу исполнительных и распорядительных органов (рассматриваемых советскими конституциями в качестве единственных органов государственного управления), признание ими допустимости широкого подхода к государственно-управленческой деятельности способствовали созданию теоретической основы изменений, произошедших в системе управления страной в первой половине 90-х гг. прошлого века. Естественно, понимание неизбежности кардинальных изменений в системе государственного управления формировалось не только у исследователей соответствующих управленческих процедур, но и у хозяйственной номенклатуры, политиче-

ского руководства страны, что привело в конце концов к отказу в новой конституции — Конституции Российской Федерации<sup>26</sup> — от понятий «государственное управление» и «органы государственного управления».

Государственное управление теперь фактически рассматривается как совокупная деятельность всех ветвей власти и иных государственных органов, т.е. широко. Старый узкий подход, когда оно отождествлялось лишь с работой исполнительных и распорядительных органов, и присущая этому подходу терминология уходят в прошлое. Используемый нами глагол «уходят» (а не «ушли») объясняется тем, что новый подход трудно приживается в умах людей. Как мы уже писали<sup>27</sup>, это обусловлено не только инерцией мышления, но и тем обстоятельством, что в действительности реализация методов государственного управления занимает разный объем в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, Центрального банка РФ, других государственных органов. Ведь управление включает в себя не только принятие управленческого решения, но и осуществление непосредственного управленческого воздействия на объект управления, т.е. исполнение принятого решения. А с учетом сказанного следует признать, что государственное управление в существенных масштабах осуществляется органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах.

Помимо принятия управленческих решений в виде издания большого количества правовых актов управления, они осуществляют огромный объем полномочий, связанных с оказанием непосредственного управленческого воздействия на объекты управления, обеспечением выполнения установленных правил, претворением в жизнь требований законодательных и иных актов. Органы исполнительной власти выдают различные удостоверения, документы, разрешения на определенные виды работ, осуществляют регистрационные и другие исполнительные действия. Наконец, в установленных законом случаях должностные лица органов

<sup>23</sup> Советское административное право / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрид. лит., 1985. С. 6.

<sup>24</sup> Советское административное право / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов [и др.]. С. 6.

<sup>25</sup> Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. С. 7—8.

<sup>26</sup> Конституция Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 1993.

<sup>27</sup> См.: Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности. С. 9—10.

исполнительной власти применяют меры административного принуждения, назначают административные наказания.

Кроме того, управление, а государственное управление в особенности, требует постоянного и непосредственного руководства управляемой системой. Это означает, что субъекты государственного управления должны ежедневно, а в ряде случаев просто в оперативном порядке оказывать управленческое воздействие на крайне великое количество хозяйствующих, административно-политических, социально-культурных и иных объектов управления. Осуществление подобных полномочий, занимающих подавляющий объем во всей государственно-управленческой деятельности, под силу лишь органам исполнительной власти, исходя из особенностей их организационного построения. Ведь одна из главных черт органов исполнительной власти, требующая пристального внимания при определении их управленческих возможностей, — субординационность, иерархичность их системы. Подобная организация, не свойственная ни законодательным, ни судебным органам, позволяет, в отличие от них, решать многие сложные управленческие задачи.

С учетом сказанного очевидно, что органы исполнительной власти образуют не просто самостоятельную систему исполнительной власти, а такую систему, которая является мощной подсистемой всей системы государственного управления. Этой подсистеме свойственны особенности, которые качественно выделяют ее среди других подсистем системы государственного управления.

Во-первых, подсистема исполнительной власти намного превосходит остальные подсистемы государственной власти и по числу государственных органов, и по их разветвленности, и по количеству государственных служащих.

Во-вторых, подсистема исполнительной власти структурно моделирует всю систему государственной власти, что не присуще ни законодательной, ни судебной ветвям власти, ни иным государственным органам. К. С. Бельский пишет по этому поводу, что «из трех подсистем государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной — исполнительная более всего копирует государство в целом и осуществляет те

же функции, но на своем уровне: “законодательствует” — занимается правотворчеством, применяет право, “судит” — осуществляет юрисдикцию»<sup>28</sup>. Можно дискутировать с К. С. Бельским, целесообразно ли в данном контексте использовать такие формулировки, как «законодательствует», «судит», «осуществляет юрисдикцию», но с его суждением о том, что «из трех подсистем государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной — исполнительная более всего копирует государство в целом...», мы согласны. В этой мощной подсистеме системы государственной власти заложен тот же механизм сдержек и противовесов, который свойственен всей головной системе, что свидетельствует о возможности системы исполнительной власти к самосохранению.

В-третьих, подсистема исполнительной власти обладает большой инерционностью. Данное обстоятельство естественно, поскольку исполнительная власть намного превосходит другие ветви власти по числу органов, их разветвленности и количеству государственных служащих. Все это ведет к росту степени ее инерционности. Казалось бы, раз подсистема инерционна, каким образом она будет оперативно реагировать на поступающие сигналы и принимать управленческие решения? Но ведь инерционность — это не отсутствие быстроты в анализе ситуации и принятии решений, а, скорее, «разумный консерватизм», способность сдерживать негативные тенденции в управлении и с учетом новых обстоятельств следовать намеченному системному курсу, «увлекая за собой» остальные элементы системы. Другими словами, будучи инерционной, подсистема исполнительной власти сопротивляется попыткам проведения одномоментных преобразований.

В-четвертых, в силу первых трех особенностей подсистема исполнительной власти может быть дублером всей системы государственного управления, взять на себя выполнение значительно большего числа функций (в том числе осуществляемых иными подсистемами системы государственного управления), а в случае необходимости — обеспечить их системную координацию. Другими словами, она способна в сложных социально-политических, социально-экономических условиях функционально

<sup>28</sup> Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск : Изд. Смоленского гуманитарного университета, 1995. С. 36.



заменить всю систему государственного управления.

В-пятых, подсистема исполнительной власти при нестабильных, нештатных, кризисных состояниях системы государственного управления способна обеспечить устойчивость последней, спасти ее от разрушения. Выше мы отсылали читателей к работе Н. Винера, из которой следует, что сохранение устойчивости в принципе свойственно любым сложным системам, имеющим разнообразные по структуре каналы обратной связи<sup>29</sup>. При этом, как показывает опыт управления социальными системами, сохранение их устойчивости возможно только тогда, когда в них имеется мощная подсистема, структурно моделирующая саму головную систему, соразмерная с ней по объему, как правило, обладающая большой инерционностью, но тем не менее выполняющая основную часть управленческих функций головной системы, — ее дублер<sup>30</sup>. Исходя из первых четырех особенностей подсистемы исполнительной власти именно она отвечает таким требованиям.

Не случайно лидеры различных стран либо непосредственно возглавляют исполнительную власть, либо при наличии самостоятельного главы исполнительной власти наделены немалыми, а порой просто значительными полномочиями, присущими данной ветви государственной власти, либо главы исполнительной власти фактически полностью подконтрольны и подотчетны главам государств. В обеспечении последнего варианта, помимо реализации соответствующих положений конституций тех или иных стран, существенная роль принадлежит, как правило, жесткой корпоративной дисциплине в правящих партиях, а также устраивающим реального лидера его взаимоотношениям с главой исполнительной власти.

В противных случаях система государственного управления в экстремальных ситуациях может начать терять устойчивость и даже, разрушившись, перейти в другое состояние.

Сказанное прекрасно иллюстрируется практикой государственного управления РСФСР, СССР и постсоветской России. Невзирая на положения указанных выше Конституций 1918, 1924, 1936 и 1977 гг., реальные

лидеры государства, начиная с В. И. Ленина, стремились к юридическому или по крайней мере фактическому руководству правительством (оценка имевшим место исключениям дается дальше).

Будучи Генеральным секретарем Центрального комитета ВКП(б), И. В. Сталин через шесть лет после смерти В. И. Ленина «продвинул» на должность Председателя Совета Народных Комиссаров СССР вместо оппозиционного А. И. Рыкова во всем послушного В. М. Молотова, а затем и сам возглавил СНК. Более того, в последние месяцы его жизни была упразднена должность Генерального секретаря ЦК партии, ибо И. В. Сталину как лидеру государства достаточно было руководить лишь Советом министров СССР. В исторической литературе, в различных мемуарах не раз отмечалось, что в критических ситуациях, в частности в период Великой Отечественной войны, сосредоточение в одних руках властных полномочий, особенно свойственных исполнительной власти, сыграло значительную роль в организации должного государственного управления.

После смерти И. В. Сталина в течение полугодия руководителем страны считался Г. М. Маленков — Председатель Совета министров СССР. Стремясь к лидерству в государстве и став Первым секретарем ЦК КПСС, Н. С. Хрущев заменил Г. М. Маленкова лояльным и мягким по характеру Н. А. Булганиным, а через несколько лет сам возглавил Советское правительство. Думается, что Н. С. Хрущев не осознавал в полной мере необходимость нахождения его на должности Председателя Совета министров, в нем скорее сработали интуиция и желание иметь всю власть в стране. В своих воспоминаниях он даже частично признался в этом. Говоря, что не хотел занимать вторую должность, видя не только бесполезность, но и вред совмещения постов, а стал главой Правительства только под давлением окружающих, он все же написал: «Сказалась моя слабость, а может быть, подтачивал меня внутренний червячок, ослабляя мое сопротивление»<sup>31</sup>.

Несмотря на большие ошибки в руководстве страной, что в конце концов привело к его отставке, за годы пребывания Н. С. Хрущева

<sup>29</sup> Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. С. 157—181.

<sup>30</sup> Более подробно об этом см.: Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности. С. 10—14.

<sup>31</sup> Хрущев Н. С. Время, люди, власть : воспоминания : в 4 кн. М. : Московские новости, 1999. Кн. 2. С. 207—208.

у власти значительное число проблем было успешно решено, причем решено в немалой степени за счет того, что у него, помимо партийных, были и полномочия Председателя Совета министров СССР: это и начало процесса разрядки в международных отношениях, в том числе ликвидация Карибского кризиса (хотя с именем Н. С. Хрущева связывается и само возникновение кризиса), и научно-технический прогресс страны, создание ее ракетно-ядерного потенциала, покорение космоса и многое другое. Положительные стороны совмещения Н. С. Хрущевым должностей руководителя партии и главы Правительства рассмотрены в ряде публикаций<sup>32</sup>.

Мы убеждены, что, если бы он занял пост Председателя Президиума Верховного Совета СССР (как это сделал впоследствии Л. И. Брежнев), а не Председателя Совета министров СССР, Н. С. Хрущев не смог бы осуществить многое из того благого, что им в действительности было сделано. Объясняется это просто: и система КПСС, и система исполнительной власти (в терминологии тех лет — система органов государственного управления) обладали не только самыми разветвленными структурами информационных каналов, но и наиболее значительными властными полномочиями.

Традицию нарушил Л. И. Брежнев, который, будучи Генеральным секретарем ЦК КПСС, юридически так и не стал главой Правительства (в 1977 г. он повторно был избран на должность Председателя Президиума Верховного Совета СССР). К тому же А. Н. Косыгин хорошо исполнял обязанности Председателя Совета министров СССР<sup>33</sup>, а подчиняясь принципам партийной дисциплины, не настаивал на реализации своих идей и был полностью подконтролен Л. И. Брежневу. Тем не менее отношения между обоими руководителями были далеко не безоблачными, и после отставки А. Н. Косыгина на должность главы Правительства назначили Н. А. Тихонова, человека, абсолютно послушного Л. И. Брежневу.

Думается, в глубине души Л. И. Брежнев понимал, что для эффективного руководства

страной он должен был бы одновременно с ЦК КПСС возглавлять Совет министров СССР как высший орган государственного управления (в его интерпретации — высший орган хозяйственного управления), но так и не решился на это, видимо, хорошо осознавая, сколь сложна и нелегка такая ноша. В своем предположении исходим, в частности, из рабочей записи Л. И. Брежнева, сделанной им в марте 1969 г., т.е. менее чем через четыре с половиной года после избрания его Первым секретарем ЦК КПСС (октябрь 1964 г.) и менее чем через три года после того, как он стал Генеральным секретарем ЦК КПСС (апрель 1966 г.). В его рабочем дневнике написано: «Мы принимаем решения и хорошие — но их извращают — я убедился что политику оказывают делают не мы а те кто ведаёт хоз-ными вопросами. Партийный контроль очень нужен. Надо поднять роль партийных организаций — (контроль) за выполнением выполнением хоз-работниками решений партии»<sup>34</sup> (орфография и пунктуация оригинала; надпись сделана собственноручно, фломастерами, первое предложение написано синим фломастером, далее — красным).

Данная запись говорит о многом. Л. И. Брежнев, который не блистал теоретическими знаниями, но был хорошим психологом и весьма наблюдательным человеком, прекрасно разобрался, что, несмотря на верховенство партии, реально страной управляли хозяйственные руководители, иными словами, те, кто возглавлял исполнительные и распорядительные органы.

Представляется, что в этой, мы бы даже сказали стратегической, ошибке Л. И. Брежнева — самоустранении от полноценного руководства Советом министров СССР — кроются причины многих проблем, возникших как в период его правления, так и особенно в последнее десятилетие существования Советского Союза. Прецедент, созданный Л. И. Брежневым, оказался живучим, и все последующие Генеральные секретари ЦК КПСС (Ю. В. Андропов, К. У. Черненко, М. С. Горбачев) не возглавляли правительство. Два с небольшим года, которые в сумме были отпущены Ю. В. Андропову и К. У. Чер-

<sup>32</sup> См., например: *Таубллан У. Хрущев. М. : Молодая гвардия, 2006 ; Хрущев С. Н. Рождение сверхдержавы : Книга об отце. М. : Время, 2000.*

<sup>33</sup> А. Н. Косыгина в качестве Председателя Правительства видел еще Н. С. Хрущев и как наиболее вероятного кандидата на этот пост даже представил его в 1957 г. Мао Цзэдуну. См.: *Хрущев Н. С. Указ. соч. Кн. 2. С. 208.*

<sup>34</sup> См.: *Брежнев Л. И. Рабочие и дневниковые записи : в 3 т. М. : Историческая литература, 2016. Т. 1 : Леонид Брежнев. Рабочие и дневниковые записи, 1964—1982 гг. С. 367.*

ненко, погоды не сделали. А вот непонимание М. С. Горбачевым необходимости находиться во главе Совета Министров СССР, особенно в условиях значительного уменьшения роли КПСС в воздействии на экономические процессы в стране, на наш взгляд, явилось одной из причин потери устойчивости всей системы государственного управления.

При этом подчеркнем, что в 1988 г., уже при явных проблемах в системе государственного управления, придя к выводу о целесообразности, помимо партийной, иметь и государственную должность, М. С. Горбачев, верный заложенной при Л. И. Брежнев традиции, не стал Председателем Совета министров СССР, а был избран Председателем Президиума Верховного Совета СССР (с 1989 г. — Председатель Верховного Совета СССР). Данное решение явно противоречило управленческой логике, тем более что позже, находясь в отставке, М. С. Горбачев публично признал: начиная еще с 1986—1987 гг. далеко не всегда он видел должное понимание, и у него не складывались необходимые отношения с правительством, министерствами и директорским корпусом предприятий<sup>35</sup>.

Лишь сложившаяся в стране непростая ситуация и неизбежная в таких условиях необходимость использования опыта государственного управления, имевшегося в СССР и за рубежом, реализации существовавших в этой области теоретических разработок обусловили экстренное введение в марте 1990 г. должности Президента СССР, который, в частности, должен был возглавлять систему органов государственного управления (иными словами, систему исполнительной власти), имея ряд соответствующих полномочий<sup>36</sup>.

К слову, идея об установлении должности Президента СССР обсуждалась еще в начале 60-х гг. прошлого века при подготовке проекта новой Конституции страны. Однако, как вспоминал один из участников той работы Ф. М. Бурлацкий, Н. С. Хрущев очень дорожил постом Председателя Совета министров и не был уверен в необходимости введения института президентства. Он как-то сказал, правда

с юмором: «Тут какие-то мальчишки (имелись в виду Ф. М. Бурлацкий и некоторые его коллеги, работавшие над текстом Конституции. — Б. Р.) хотят снять меня с поста Председателя Совмина, но это надо еще посмотреть»<sup>37</sup>. В связи с отстранением Н. С. Хрущева от власти проект Конституции не довели до конца, но вопрос о целесообразности существования в СССР института президентства не забылся.

Будучи в 1989—1991 гг. народным депутатом СССР, Ф. М. Бурлацкий оказался одним из тех парламентариев, которые смогли донести идею тридцатилетней давности до руководства страны и депутатов. Для многих стало очевидным, что президент как высшее должностное лицо, как лидер государства должен стоять над всеми структурами, участвующими в государственном управлении, и в первую очередь над подсистемой исполнительной власти, ибо ее органы являются мощнейшей составной частью глобальной системы государственного управления. Эти представления не потеряли своей актуальности и сегодня.

Возвращаясь к положению, сложившемуся в СССР в 1990 г., отметим, что в это время возможность активного участия М. С. Горбачева в руководстве исполнительным механизмом страны, к сожалению, была уже упущена. И хотя он пишет, что ситуация потребовала «безотлагательного укрепления государственной власти и прежде всего исполнительной — президентской власти»<sup>38</sup>, ввиду того что накопилась масса других проблем, требующих пристального внимания Президента, он возглавлял систему исполнительной власти лишь номинально. Руководить Советом министров СССР — Правительством СССР, являвшимся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, в 1990 г. продолжал Н. И. Рыжков. Становиться главой Правительства, причем не формальным, а реальным, лидеру страны надо было еще в 1985 г.!

Сказанное не означает, что М. С. Горбачев был бы более сильным Председателем Совета министров СССР, чем Н. И. Рыжков или кто-то другой. Дело в том, что в условиях модерни-

<sup>35</sup> См., например: *Горбачев М. С. Наедине с собой*. М. : Грин Стрит, 2012. С. 483—492.

<sup>36</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (в редакции от 14 марта 1990 г.). М. : Политиздат, 1990 ; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик (в редакции от 26 декабря 1990 г.). М. : Политиздат, 1991.

<sup>37</sup> *Бурлацкий Ф. М. Вожди и советники : О Хрущеве, Андропове и не только о них*. М. : Политиздат, 1990. С. 177.

зации системы представительных (советских) органов и фактического разрушения системы управления партийными структурами лишь система органов исполнительной власти (органов государственного управления) в силу ее инерционности до 1991 г. сохранялась практически в неизменном виде и могла бы стать дублером всей теряющей устойчивость системы государственного управления в ее широком понимании, полностью взяв на себя присущие ей функции. Но лидер государства оказался так и не связанным с исполнительной властью и поэтому неготовым опираться на ее возможности. Не случайно в 1991 г. высший исполнительный и распорядительный орган страны начал судорожно реформироваться, менялись его названия, полномочия, неудачными оказались назначения его последних руководителей (В. С. Павлов, И. С. Силаев). В конце концов система исполнительной власти сама потеряла устойчивость и разрушилась.

Негативный опыт советского государственного управления был учтен при подготовке в 1993 г. Конституции Российской Федерации, которой установлены разделение государственной власти на три ветви и их самостоятельность, определены полномочия Президента РФ как главы государства и иные важнейшие для жизни страны обстоятельства<sup>39</sup>. При этом, как уже отмечалось выше, Конституция РФ отказалась от термина «органы государственного управления», поэтому государственное управление понимается в широком смысле как деятельность всех органов государственной власти и иных государственных органов.

Известно, что Президенту РФ принадлежит немало полномочий в сфере исполнительной власти, это обеспечивает его тесное взаимодействие с данной ветвью государственной власти. Именно длительное отсутствие

подобного взаимодействия стало одной из причин потери устойчивости советской системой государственного управления. Более того, высшее должностное лицо каждого субъекта РФ является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта, что способствует повышению степени устойчивости системы государственного управления субъектов РФ. Поскольку системы органов исполнительной власти субъектов РФ являются подсистемами общегосударственной системы исполнительной власти, следует говорить о дополнительной страховке системы государственного управления всей страной.

Завершая статью, подчеркнем, что совершенствование государственного управления невозможно без кардинального улучшения функционирования системы исполнительной власти. Будучи фундаментальной подсистемой глобальной системы государственного управления, исполнительная власть нуждается в развитии ее организации, направлений, форм, методов работы, взаимодействия с законодательной и судебной властями, иными государственными органами. Игнорирование этого обстоятельства, недооценка важности проведения соответствующих научных исследований, подготовки и повышения квалификации должностных лиц органов исполнительной власти, как, впрочем, и иных государственных служащих, может привести к тяжелым и даже необратимым последствиям в государственном управлении. Это уже, к сожалению, не раз было в истории. Уверены, что заложенные в Конституции Российской Федерации возможности для обеспечения эффективности деятельности исполнительной власти, всего механизма государственного управления, будут успешно воплощаться в жизнь.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом (Опыт системного исследования). — М. : Политиздат, 1968.
2. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. — М. : Политиздат, 1981.
3. *Бельский К. С.* Феноменология административного права. — Смоленск : Изд-во Смоленского гуманитарного университета, 1995.

<sup>38</sup> *Горбачев М. С.* Указ. соч. С. 542.

<sup>39</sup> Конституция Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 1993.

4. Брежнев Л. И. Рабочие и дневниковые записи : в 3 т. — М. : Историческая литература, 2016. — Т 1 : Леонид Брежнев. Рабочие и дневниковые записи, 1964—1982 гг.
5. Бурлацкий Ф. М. Вожди и советники : О Хрущеве, Андропове и не только о них. — М. : Политиздат, 1990.
6. Винер Н. Кибернетика и общество. — М. : Тайдекс Ко, 2002.
7. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. — 2-е изд. — М. : Советское радио, 1968.
8. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. — М. : Юрид. лит., 1959.
9. Горбачев М. С. Наедине с собой. — М. : Грин Стрит, 2012.
10. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М. : Изд-во Московского университета, 1967.
11. Краткий философский словарь. — М. : Госполитиздат, 1954.
12. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. — М. : Наука, 1974.
13. Микоян А. И. Так было. Размышления о минувшем. — М. : Вагриус, 1999.
14. Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. — 2016. — № 5.
15. Россинский Б. В. Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41).
16. Советское административное право / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. — М. : Юрид. лит., 1985.
17. Советское административное право / А. П. Алехин, П. Т. Василенков, Ю. М. Козлов [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. — М. : Юрид. лит., 1973.
18. Таубллан У. Хрущев. — М. : Молодая гвардия, 2006.
19. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. — М. : Мысль, 1984.
20. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. — М. : Формула права, 2007.
21. Устинов Д. Ф. Во имя победы. — М. : Центрполиграф, 2016.
22. Хрущев Н. С. Время, люди, власть : воспоминания : в 4 кн. — М. : Московские новости, 1999. — Кн. 2.
23. Хрущев С. Н. Рождение сверхдержавы : Книга об отце. — М. : Время, 2000.
24. Ярошевский М. Кибернетика — «наука» мракобесов // Литературная газета. — 5 апр. 1952. — № 42 (2915).

Материал поступил в редакцию 27 марта 2018 г.

## EXECUTIVE POWER AND PUBLIC ADMINISTRATION

**ROSSINSKY Boris Vulfovich** — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation

boris.rossinskiy@gmail.com

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

**Abstract.** *The article considers the development of ideas with respect of government authorities that for many years have been equated with executive and administrative bodies of different levels. At the same time, no other state structures, regardless of the nature of their work and their real contribution into the ensuring of the activities of the State, were recognized as government authorities. The issue concerning the need for a broader understanding of public administration was put on the agenda in the second half of the last century with the development of cybernetics.*

*As shown by the author, for large systems, to which the government system also belongs, it is typical to have information channels that have a different, very complicated structure. Incomplete consideration of information by the participants of state administration that is supposed to come to them through feedback channels results in making inappropriate administrative decisions and inefficiency of the managerial process. This necessitates the implementation of public administration through the use of many autonomous information circuits inherent in different branches of government and other state bodies.*

*The Constitution of the Russian Federation, having established the separation of state power into three independent branches, renounced the term “government authorities,” and the state administration itself is now understood in a broader sense—as the activity of all state authorities and other state bodies. That said, the executive power system is a powerful subsystem of the entire system of public administration. The author considers the peculiarities of this subsystem that distinguish it among other subsystems of the public administration system. In particular, it is shown that the executive power subsystem structurally models the system of state power, possesses considerable inertia and performs the bulk of the management functions of the entire public administration system. Under unstable, supernumerary, crisis conditions of the latter, its stability can only be ensured by a system of executive power. The provisions set forth in the article are illustrated by the practice of state administration in the USSR and post-Soviet Russia.*

**Keywords:** state power, executive power, state authorities, social management, public administration, state administration bodies, information channels, direct communication, feedback, system, subsystem, system sustainability.

## REFERENCES

1. Afanasyev V.G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom opyt sistemnogo issledovaniia [Scientific administration of the society (Experience of Systematic Research)]. Moscow: Politizdat Publ., 1968.
2. Afanasyev V.G. Obshchestvo: sistemnost, poznanie i upravlenie [The Society: Its System, Cognition and Management]. Moscow: Politizdat Publ., 1981.
3. Belsky K. S. Fenomenologia administrativnogo prava [Phenomenology of Administrative Law]. Smolensk: Izd-vo Smolenskogo gumanitarnogo universiteta [Smolensk Humanitarian University Publishing House], 1995.
4. Brezhnev L.I. Rabochie i dnevnikovye zapisi: v 3 t. [Work and diary notes: in 3 vol]. Moscow: Istoricheskaya literatura Publ. [Historical Literature Publ.], 2016. Vol 1: Leonid Brezhnev. Rabochie i dnevnikovye zapisi [Work and diary notes], 1964—1982.
5. Burlatsky F. M. Lidery i sovetniki: O Khrushcheve, Andropove i ne tolko o nikh [Leaders and advisers: About Khrushchev, Andropov and not only about them]. Moscow: Politizdat Publ., 1990.
6. Viener N. Kibernetika i obshchestvo [Cybernetics and Society]. Moscow: Taideks Co. Publ., 2002.
7. Viener N. Kibernetika ili upravlenie i svyaz v zhivotnom i mashine [Cybernetics or control and communication in an animal and a machine]. 2<sup>nd</sup> ed., Moscow: Sovetskoe radio Publ., 1968.
8. Vlasov V.A., Studenikin S.S. Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet Administrative Law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1959.
9. Gorbachev M.S. Naedine s soboi [Alone with myself]. Moscow: Grin Strit Publ., 2012.
10. Kozlov Yu. M. Predmet sovetskogo administrativnogo prava [The subject of Soviet Administrative Law]. Moscow: Izd-vo Moskovskogo universiteta [Moscow University Publishing House], 1967.
11. Kratkiy filosofskiy slovar [Brief Dictionary of Philosophy]. Moscow: Gospolitizdat Publ., 1954.
12. Lunev A.E. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya [Theoretical problems of state administration]. Moscow: Nauka Publ. [The Science Publ.], 1974.
13. Mikoyan A.I. Tak bylo. Razmyshleniya o minuvshem. [It was. Reflections on the Past]. Moscow: Vagrius Publ., 1999.
14. Rossinsky B.V. Razmyshleniya o gosudarstvennom upravlenii i administrativnoi otvvtstvennosti [Reflections on public administration and administrative responsibility]. Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Process]. 2016. No. 5.
15. Rossinsky B.V. Realizatsiya kontseptsiy administrativnoy reformy [Implementation of the concepts of administrative reform]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina [Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]*. 2018. No. 1 (41).
16. Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet Administrative Law]. A.P. Alekhin, A.A. Karmolitsky, Yu. M. Kozlov et al. Yu. M. Kozlov (ed.). Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1985.
17. Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet Administrative Law]. A.P. Alekhin, P.T. Vasilenkov, Yu. M. Kozlov [et al.]. Yu. M. Kozlov (ed.). Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1973.

18. Taubllan U. Khrushchev. Moscow: Molodaya gvardiya Publ., 2006.
19. Tikhomirov Yu. A. Upravlenie delami obshchestva [Administration of the Affairs of the Society]. Moscow: Mysl' Publ., 1984.
20. Tikhomirov Yu. A. [Administration on the Basis of Law]. Moscow: Formula prava Publ. [The Formula of Law Publ.], 2007.
21. Ustinov D.F. Vo imya pobedy [In the name of victory]. Moscow: Centerpoligraph Publ., 2016.
22. Khrushchev N.S. Vremya, lyudi, vlast: vospominaniya: v 4 kn. [The Time, People, Power: Memoirs: in 4 books]. Moscow: Moscow News Publ., 1999. The 2<sup>nd</sup> Book.
23. Khrushchev S.N. Rozhdenie sverkhderzhavy: kniga obitse [The birth of a superpower: the book about my father]. Moscow: Vremya Publ., 2000.
24. Yaroshevsky M. Kibernetika — «nauka» mrakobesov [Cybernetics — the “science” of obscurantists]. *Literaturnaya gazeta*. 5 April 1952. No. 42 (2915).