

В статье дается оценка сложившейся на сегодняшний день ситуации в организации управления государством, анализируются проблемы и противоречия исполнительной власти как на уровне Федерации, так и ее субъектов.

Регулирование экономического развития на уровне субъекта Федерации

В. А. СОЗИНОВ,
кандидат экономических наук,
Государственный университет экономики и сервиса,
Владивосток

Вот как описывает состояние управления в России руководитель экономической рабочей группы при администрации президента РФ А. В. Данилов-Данильян: «В посланиях президента страны были точно обозначены задачи, намечены пути их решения. Казалось бы, реформы заявлены и дело пойдет. Но... ни одна реформа... не доведена до конца... Это и административная реформа (пока на первом этапе привела лишь к предсказуемой, надеюсь, временной дезорганизации работы аппарата управления)»¹.

Эта «временная дезорганизация» работы аппарата является типичной и для значительной части органов исполнительной власти субъектов РФ. Анализ 71 субъекта из 89 позволил выявить следующие основные противоречия в организации регулирования экономического развития территории.

Противоречие первое
между стабильностью, к которой стремится организация, и постоянными изменениями, которым ее подвергают

Оно является следствием несбалансированности правовой, институциональной и идеологической сфер обществен-

¹ Головачев В. Торможение на подъеме // Труд-7. 4–10 ноября 2004.



ной жизни. В законодательной базе отсутствуют нормы, обеспечивающие стабильность и непрерывность оперативного управления в исполнительной государственной власти на региональном уровне. Законодательные нормы закрепляют за губернаторами право на авторитарное правление: он обладает правом менять конструкцию исполнительной власти, а роль законодательной сводится к одобрению этих изменений.

Организационные структуры современных органов исполнительной власти являются модификацией структур, действовавших в условиях централизованного управления со стороны государства. Типичный пример – исполнительный комитет Приморского краевого Совета народных депутатов (крайисполкома) образца 1985 г.

На высшем уровне управления его структура включала шесть заместителей председателя крайисполкома (два из них – первые) и секретаря крайисполкома. Аппарат состоял из девяти отделов и управлений, а также 12 управлений, находившихся на хозрасчете (управления топливной промышленности, торговли, кинофикации и т. д.). Пять заместителей курировали отрасли экономики, находившиеся в ведении края. Один из первых заместителей курировал предприятия оборонно-промышленного комплекса и топливной промышленности союзного подчинения, другой отвечал за аграрно-промышленный комплекс союзно-республиканского подчинения.

Конструкция до начала 90-х годов отличалась стабильностью и не зависела от смены главы исполнительной власти территории, одновременно являвшегося главой ее представительной власти. С 1991 г. она потеряла какие-либо ограничения со стороны национальных органов управления и обрела подвижность, несколько ограниченную региональным законодательством. В организационной структуре аппарата администрации Приморского края образца 1991 г., просуществовавшей с некоторыми изменениями до выборов 1993 г., главе администрации подчинялись три заместителя и три подразделения администрации из 18. Остальные 15 были распределены между тремя заместителями.

Эта конструкция просуществовала до нынешнего времени. Менялось количество заместителей главы администрации края и, соответственно, количество подразделений в аппарате управления. Приведенный пример вписывается в сложившееся сегодня разнообразие структур управления региональных органов исполнительной власти в России.

Организационные структуры различаются конструкцией высшего уровня, количеством заместителей глав исполнительной власти, а также количеством подразделений. Так, среди республик в составе РФ некоторыми авторами выделено шесть организационных форм²: правительство, кабинет министров, президент с назначенным правительством, президент республики – глава правительства, правительство, президент. Анализ 71 субъекта Федерации (79,8%)³ позволяет выделить основные виды конструкции высшего уровня:

1) глава исполнительной власти возглавляет администрацию территории или ее правительство и имеет заместителей;

2) глава исполнительной власти не занимает должность главы правительства. Его возглавляет глава правительства со своими заместителями.

Масштаб управляемости на уровне глав органов исполнительной власти зависит от числа их заместителей и количества подразделений, закрепленных за главами, если таковые не были сведены в так называемый «аппарат главы». Минимальный размер масштаба равен пяти (Республика Карелия), максимальный – 17 (Красноярский край). Следует отметить, что колебания этого показателя в республиках России существенно ниже, чем в краях и областях (от пяти – в Республике Карелия и до восьми – в Республике Коми).

В том случае, когда масштаб управляемости превышает ее норму, у руководителя возникает избыток управленческой информации, что вносит дополнительную неопределенность и сложность в управление, а также создает иллюзию управляемости. По В. А. Грайкунасу, сложность управления возрастает в геометрической прогрессии с ростом числа подчиненных⁴.

² См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практ. пособие /Отв. ред. А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров. М.: Бек, 1996. С. 70–80; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития /Отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. С. 173–205.

³ <http://www.gov.ru>; <http://vlast.rambler.ru>; <http://www.friends-partners.org/oldfriends/mes/russia/photo.html>

⁴ Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. М.: Прогресс, 1981. Т. 1. С. 384, 385.

Из числа обследованных в феврале 2005 г. субъектов Федерации только в четырех (республики Алтай, Карелия, Саха и Тыва) масштаб управляемости равен норме – 5. Не менее пестрая картина имеет место на уровне заместителей глав исполнительной власти регионов (табл. 1). Значения колеблются от 1 (Алтайская область) до 13 (Приморский край). Только в трех регионах вариация имела место в пределах от 1 до 5 (Калужская, Пензенская и Сахалинская области). Почти в каждом третьем регионе заместители глав совмещают эту должность с должностью руководителя подразделения. Разброс значений масштаба управляемости среди руководителей аппаратов (одновременно – заместителей глав) практически не уступает указанным выше.

Наблюдения состава и численности заместителей глав исполнительной власти, проведенные в июле 2002 г., феврале 2003 г. и феврале 2005 г., отражают их нестабильность в большинстве обследованных субъектов Федерации.

Таблица 1

**Масштаб управляемости на уровне заместителей глав
исполнительной власти регионов России
(февраль 2005 г.), ед.⁵**

Субъект Федерации	Максимальный	Субъект Федерации	Максимальный
Алтайский край	8	Пензенская область	5
Астраханская область	9	Приморский край	13
Владимирская область	12	Республика Алтай	6
Вологодская область	7	Республика Бурятия	6
Волгоградская область	10	Республика Коми	7
Еврейская АО	7	Республика Саха	11
Калининградская область	8	Саратовская область	7
Калужская область	5	Сахалинская область	5
Красноярский край	12	Смоленская область	9
Московская область	7	Тверская область	10
Нижегородская область	11	Томская область	12
Омская область	7	Тюменская область	9
Оренбургская область	7	Челябинская область	7
Пермская область	10	Читинская область	7

⁵ Минимальный масштаб управляемости у всех субъектов Федерации равен единице.

За период с июня 2002 г. по февраль 2005 г. численность заместителей увеличилась в 16 (35,6%) из 45 регионов: минимум – на 1 (Иркутская область), максимум – на 5 (Красноярский край). В 16 субъектах (35,6%) их численность снизилась: минимум – на 1 из 5 (Калужская область), максимум – на 7 из 8 (Тамбовская область).

По данным официальных интернет-сайтов 35 субъектов Федерации, можно проследить стабильность высшего уровня власти. За последние три года не менялись заместители только в Еврейской автономной области. В качестве исключительного случая можно привести пример Алтайского края, где в период 1996–2000 гг. был заменен только один из семи заместителей главы в 2000 г.

Количество подразделений сохранилось только в Ростовской области (между тем численность замов главы увеличилась с 13 до 14). В семи регионах оно сократилось. Наибольшее сокращение подразделений – с 51 до 21 (Челябинская область), наименьшее – с 18 до 16 (Республика Карелия). Это сокращение только в двух случаях совпало с уменьшением численности заместителей (Республика Карелия и Челябинская область). В остальных случаях количество подразделений росло при стабильной численности заместителей (Ивановская область) и при росте числа последних (Алтайский край, Республика Алтай, Саратовская область и др.).

Смена заместителей глав исполнительной власти и изменения в организационной структуре связаны не только со сменой лидеров.

В 1999 г. с приходом главы администрации Оренбургской области А. А. Чернышева от прежнего состава заместителей осталось три, за 2000–2001 гг. сменилось еще три – из числа его команды. В 2002 г. прибавилось две должности заместителей и одно подразделение.

В 2000 г. новый губернатор Калининградской области В. Г. Егоров из девяти заместителей предыдущего главы оставил одного, количество подразделений было сокращено с 43 до 40. К началу 2005 г. численность замов увеличилась до 12 человек, подразделений – до 48.

В 2002 г. вторично избранный губернатор Пензенской области В. К. Бочкарев заменил четырех из девяти замов. За последующие два года было заменено еще четыре.

В Амурской области в 2001 г. с приходом к власти Л. В. Короткова из прежней команды остался один заместитель, а к началу 2005 г. из шести пришедших с ним замов осталось только трое.

Губернатор и глава правительства Челябинской области П. И. Сумин в период 2000–2002 г. сменил семь из 11 заместителей.

В 2000 г. новый глава исполнительной власти Ивановской области В. И. Тихонов упразднил правительство области. Из бывших восьми замов осталось два, один из которых ушел в 2002 г. До 2005 г. количество заместителей не менялось, а количество подразделений увеличилось с 20 до 27.

Республику Карелия с апреля 2002 г. возглавил С. Л. Катанандов. В июне был принят закон о структуре органов исполнительной власти⁶, переименована должность председателя правительства республики в должность премьер-министра, заместителей – в заместители премьер-министра. Из предыдущего их состава осталось двое, а общее число увеличилось с пяти до семи. Но к началу 2005 г. количество замов сократилось до четырех.

Не является исключением и смена президентской власти в Республике Саха (Якутия) и др.

В некоторых органах исполнительной власти ввели должности нескольких первых заместителей, что повышает уровень неопределенности в управлении. Это Тюменская область, где из восьми замов – три первые, и Ярославская: из 12 замов – три первые.

Главы исполнительной власти пытаются найти новых, более эффективных исполнителей, создать новые управленческие комбинации.

Например, за 1995–2000 гг. в администрации Приморского края при губернаторе Е. И. Наздратенко было принято 80 решений по вопросам организационной структуры системы управления: создавались, реформировались и переподчинялись подразделения администрации, вводились и исключались должности вице-губернаторов, перераспределялись их функции⁷. В 2001 г. новый губернатор С. М. Дарькин сменил предыдущую команду и организационную структуру. В 2002 г. он заменил четырех заместителей из своей команды, а к 2005 г. в ней остался только один вице-губернатор.

Губернатор Томской области В. М. Кресс, комментируя проект изменений к закону о государственной службе, вне-

⁶ Закон Республики Карелия «О структуре органов исполнительной власти Республики Карелия» от 27.06.2002 № 594–ЗРК.

⁷ 1995 г. – 12 постановлений губернатора Приморского края; 1996 г. – 10; 1997 г. – 15; 1998 г. – 22; 1999 г. – 11; 2000 г. – 10. Источник: Сборники нормативных актов администрации Приморского края; Консультант Плюс (региональный выпуск).

сенный им в Законодательное собрание области, заявил, что все чиновники администрации перед выборами губернатора должны будут уйти в отставку. После выборов их вновь могут принять на работу, но уже выборочно и только на контрактной основе⁸.

Каждый второй глава исполнительной власти имеет аппарат. Задачи его в значительной степени могут ограничиваться организационно-техническим обеспечением деятельности главы, как, например, в Свердловской области, или главы и правительства, как в Калужской. Круг задач, решаемый такими подразделениями, по существу, не зависит от размера территории, ее населенности или удаленности от центра России. Количество подразделений в аппарате (табл. 2) соизмеримо с количеством подразделений при правительстве.

Таблица 2

**Структура аппаратов глав исполнительной власти
некоторых субъектов Федерации, ед.**

Субъект Федерации	Количество подразделений в аппарате главы	
	февраль 2003 г.	февраль 2005 г.
Калужская область	16	16
Пермская область	17	10
Республика Коми	34	31
Республика Карелия	14	14
Республика Тыва ⁹	5	2
Саратовская область	2	14
Смоленская область	12	12
Тверская область	8	н/д
Томская область	2	3
Челябинская область	11	4

В аппарате губернатора Калужской области 16 подразделений и 15 – при правительстве области; в аппарате главы Республики Карелия 14 подразделений и столько же – при ее правительстве; в аппарате главы Республики Коми и

⁸ <http://www.apn.ru/regions/2003/2/18/30448.html>

⁹ По данным на февраль 2005 г. при президенте Республики Тыва – председателе правительства числились канцелярия правительства и аппарат правительства.

ее правительства (совмещенный аппарат) 34 подразделения, при правительстве – 28. Минимальное количество таких подразделений – два (Тамбовская область), а максимальное – 34 (Иркутская область)¹⁰.

Руководители этих аппаратов, как правило, имеют заместителей. Например, в феврале 2005 г. в Республике Карелия насчитывалось 14 подразделений, три заместителя руководителя, один из них – первый. В правительстве Республики Тыва было пять заместителей руководителя (в 2003 г. – четыре) и пять управлений.

Структура аппаратов глав исполнительной власти отличается, в большинстве своем, нестабильностью. Это происходит как в случае перевыборов губернатора (Челябинская область и др.), так и в течение губернаторского срока (Республика Коми и др.). В Калужской области за период с февраля 2003 г. по февраль 2005 г. после избрания нового губернатора были изменены структура администрации и названия семи из 16 подразделений аппарата, но сферы ведения не изменились.

Смена названий, слияние или разукрупнение подразделений – это, по существу, способ смены госслужащих. Из 18 названий подразделений при правительстве Калужской области сохранилось только два (комитет по ветеринарии и центр лицензирования), общее их количество сократилось до 15.

Таким образом, первое противоречие является источником и причиной нестабильности оперативного и текущего управления в субъектах Федерации. Как правило, после выборов нового главы исполнительной власти организационная структура администрации изменяется, и тем самым фактически парализуется оперативное и текущее управление.

Зададим себе вопрос: сколько времени необходимо работнику, чтобы освоиться на новом месте, да еще на вершине региональной иерархии? Сколько необходимо «понедельников», чтобы войти в курс дела, понять, чем вы располагаете и что можете?

¹⁰ Кроме того, в администрации Иркутской области числилось еще 23 подразделения.

Противоречие второе

между частями и целым, группой и индивидом в рамках администрации

Является следствием авторитаризма глав исполнительной власти; слабой защищенности государственных региональных служащих от начальственного произвола; участия госслужащих в неформальном регулировании экономики региона.

Так, два заместителя губернатора Чукотки в 2000 г. были уволены губернатором А. В. Назаровым, другие два посчитали его действия в отношении коллег неоправданными и уволились¹¹.

Губернатор Красноярского края А. И. Лебедь уволил всех своих заместителей в январе 2002 г., поскольку решил сократить их число с 12 до девяти¹².

Губернатор Тверской области В. И. Платов в сентябре 2002 г. предложил всем своим заместителям уйти в отставку, а затем четверых из них уволил¹³. Аналогичная ситуация имела место в Приморском крае в 2001 г.

Нередки случаи восстановления в должности по суду заместителей глав исполнительной власти регионов в связи с незаконностью их увольнения¹⁴, также нередки обвинения некоторых из них во взяточничестве¹⁵.

Получение общественно значимых результатов в сферах ведения за пределами правового поля маловероятно. Поэтому госслужащие, занятые в неформальном регулировании, имеют более высокую степень риска увольнения по сравнению с другими служащими этого же аппарата.

Таким образом, второе противоречие, как и первое, является источником нестабильности управления в исполнительной власти субъекта Федерации, а также высокой текучести его служащих. Вместе с тем следует отметить, что смена высшего уровня управления – вполне естественный

¹¹ http://www.ng.ru/regions/2000-11-01/4_korotko.html

¹² <http://www.strana.ru/stories/02/01/28/2414/106591.html>

¹³ http://www.russia-today.ru/2002/no_15/15_Law_2.html

¹⁴ <http://www.ren-tv.com/RenTVNews.asp?ID=2116>; <http://ved-oppoz.narod.ru/kiosk/bg25.html>; <http://www.hro.org/docs/rep/2000/bryansk/3-4.html>; <http://www.strana.ru/stories/02/01/28/2414/106591.html>, и др.

¹⁵ <http://www.gtnews.ru/newsdata/9/6/index.html>; <http://www.regnum.ru/allnews/32054.html>; <http://www.kommersant.vsi.ru/0301/pub282.shtml> и др.

процесс, обусловленный результатами выборов главы исполнительной власти субъекта Федерации. Смена членов команды «на ходу» достаточно объективно отражает явно недостаточный уровень эффективности оперативного управления.

Противоречие третье

между частными (корпоративными) интересами правящей элиты и ожиданиями большей части хозяйствующих субъектов территории

Стало чуть ли не правилом, что главы и чиновники с приходом к власти оказывают преференции близкому к ним бизнесу или лоббируют экономические интересы узкого круга лиц. В то же время в правовой и идеологической сферах не сформированы противовесы этим негативным явлениям.

Наличие «частных интересов» правящей элиты существенно искажает структуру органов власти. В табл. 3 приведены данные, характеризующие структуру администраций Приморского и Хабаровского краев, Ивановской и Камчатской областей в 1996 г., 2003 г. и 2005 г. по сферам ведения. При существенном различии количества подразделений в администрациях, их объединяет структурное сходство в распределении сфер ведения между подразделениями.

Обращает на себя внимание высокий удельный вес подразделений, действующих вне правового поля органов исполнительной власти. По результатам исследования, этот показатель в среднем составляет 25%. В советский период создавались подразделения только в пределах правового поля.

Динамику распределения сфер ведения между подразделениями администрации можно проследить на примере Приморского края. Данные, приведенные в табл. 4, отражают рост, а затем и некоторое снижение количества подразделений. За последние десять лет удельный вес подразделений, созданных для функционирования вне правового поля, не опускался ниже 22%.

За это время правовое поле существенных изменений не претерпело. Следует отметить, что до начала 90-х годов 2/3 подразделений администрации Приморского края специализировались в области управления региональными ре-

Структура администраций ряда субъектов Федерации России по сферам ведения, %¹⁶

Субъект Федерации	Год	Сфера ведения подразделений						Количество подразделений, единиц
		управление управлением	регулирование использования экономических ресурсов	управление разработкой и исполнением бюджета	распределение и производство общественного блага	управление обеспечением управления	прочие	
Ивановская область	1996	3,0	13,0	3,0	22,0	3,0	56,0	32
	2003	5,0	15,0	5,0	30,0	5,0	40,0	20
	2005	4,0	11,0	4,0	52,0	7,0	22,0	27
Камчатская область	1996	3,0	13,0	3,0	31,0	19,0	31,0	32
	2003	6,0	19,0	6,0	25,0	13,0	31,0	16
	2005	4,0	15,0	4,0	37,0	11,0	30,0	27
Приморский край	1996	4,0	10,0	2,0	21,0	25,0	38,0	52
	2003	5,0	20,0	3,0	23,0	23,0	28,0	40
	2005	5,0	17,0	2,0	26,0	14,0	36,0	42
Хабаровский край	1996	5,0	8,0	3,0	15,0	23,0	46,0	39
	2003	5,0	19,0	5,0	18,0	5,0	48,0	21
	2005	4,0	15,0	4,0	37,0	10,0	30,0	27

сурсами и учреждениями социальной сферы (распределением общественных благ) – уровень, достигнутый при государственном капитализме, но не преодоленный за время строительства «просто капитализма».

Правовая обеспеченность функций заместителей глав исполнительной власти отражена в табл. 5. К функциям были отнесены следующие: управление управлением, управление государственными услугами, управление обеспечением управления.

¹⁶ Данные автора; www.gov.ru.

**Специализация подразделений исполнительной власти
Приморского края по сферам ведения, %¹⁷**

Год	Сфера ведения подразделений, %						Количество подразделений, единиц
	управление управлением	регулирование использования экономических ресурсов	управление разработкой и исполнением бюджета	распределение и воспроизводство общественного блага	управление обеспечением управления	прочие	
1970	11,0	11,0	–	56,0	22,0	–	9
1985	11,0	11,0	–	56,0	22,0	–	9
1991	6,0	22,0	6,0	26,0	11,0	11,0	18
1996	4,0	10,0	2,0	21,0	25,0	38,0	52
2000	4,0	15,0	2,0	28,0	28,0	22,0	46
2001	4,0	15,0	2,0	28,0	28,0	22,0	46
2003	5,0	20,0	3,0	23,0	23,0	28,0	40
2005	5,0	17,0	2,0	26,0	14,0	36,0	42

С правовой точки зрения, к необеспеченным были отнесены: международные отношения и внешнеэкономические связи, строительство, топливо и энергетика, аграрно-промышленный комплекс, торговля, транспорт, промышленность и др. В этих сферах деятельности предметы и пределы ведения региональных органов власти фактически ограничены рамками их собственности.

Вне пределов ведения региональные органы власти могут применять экономические стимулы за счет региональных фондов развития или же использовать переговорный процесс. В некоторых субъектах Федерации этими вопросами ведают от одного заместителя главы территорий (Республика Тыва) до девяти (Новосибирская область). В большинстве обследованных территорий функции, относящиеся к правовому полю, выполняют менее половины заместителей (Амурская, Архангельская области и др.).

¹⁷ Данные автора; www.gov.ru.

**Правовая обеспеченность управленческих функций
заместителей глав исполнительной власти
субъектов Федерации¹⁸**

Субъект Федерации	Июль 2002 г.		Февраль 2003 г.		Февраль 2005 г.	
	в пределах правового поля	за пределами правового поля	в пределах правового поля	за пределами правового поля	в пределах правового поля	за пределами правового поля
Алтайский край	3	4	н/д	н/д	4	5
Амурская область	3	4	3	4	3	6
Архангельская область	н/д	н/д	6	9	3	4
Астраханская область	3	3	3	3	3	6
Владимирская область	3	4	3	4	5	3
Еврейская АО	3	4	3	4	3	4
Ивановская область	3	5	3	4	3	5
Иркутская область	3	4	4	4	4	4
Камчатская область	3	7	3	7	6	5
Калужская область	н/д	н/д	4	1	2	2
Новосибирская область	5	6	5	6	4	9
Омская область	н/д	н/д	6	4	3	5
Оренбургская область	5	3	6	4	5	5
Пензенская область	5	4	4	5	3	5
Пермская область	н/д	н/д	4	4	3	5
Приморский край	4	4	4	6	4	5

¹⁸ <http://www.gov.ru>; <http://vlast.rambler.ru>; <http://www.friends-partners.org/oldfriends/mes/russia/photo.html>

Субъект Федерации	Июль 2002 г.		Февраль 2003 г.		Февраль 2005 г.	
	в пределах правового поля	за пределами правового поля	в пределах правового поля	за пределами правового поля	в пределах правового поля	за пределами правового поля
Псковская область	3	5	4	5	4	6
Республика Алтай	2	2	3	2	3	2
Республика Бурятия	2	4	3	3	4	5
Республика Карелия	3	2	н/д	н/д	2	2
Республика Тыва	н/д	н/д	3	3	1	1
Ростовская область	4	9	4	8	6	8
Рязанская область	н/д	н/д	4	3	2	2
Саратовская область	4	3	4	3	3	4
Свердловская область	2	5	3	4	2	5
Смоленская область	2	1	н/д	н/д	3	3
Тверская область	2	5	н/д	н/д	4	4
Томская область	4	3	4	3	4	5
Хабаровский край	4	5	6	5	6	6
Челябинская область	5	5	4	7	3	3
Ярославская область	2	10	4	8	4	8

Данные за 2002, 2003 и 2005 гг. (см. табл. 5) демонстрируют незначительные изменения. В 11 регионах (35,5%) количество заместителей, действующих в пределах правового поля, равно или превышает количество заместителей, действующих за его пределами. Соответственно, за пределами

правового поля находятся и подразделения органов власти, подконтрольные им и не обеспеченные правовыми рычагами воздействия. При этом в некоторых регионах наблюдается децентрализация управления ограниченными региональными ресурсами. Так, в Оренбургской, Пензенской, Ростовской и других областях этим заняты более трех заместителей главы исполнительной власти.

Следует иметь в виду, что деятельность исполнительных органов власти за пределами правового поля не регламентируется местными нормативными актами, а официально декларируемые цели и задачи фиксируются в положениях о подразделениях, утверждаемых губернатором.

Неформальные методы регулирования изредка получают оценку со стороны правоохранительных органов. «Как показал на суде обвиняемый М. А. Крокс¹⁹, в 2001 г. губернатор Приморского края выступил с инициативой создать “фонды социальной поддержки” в каждой отрасли»²⁰. Обвинение утверждало, что «...Крокс М. А. организовал принудительную систему поборов денежных средств... путем отказа предпринимателям в выдаче лицензии... под угрозой закрытия площадок для хранения и отгрузки лесоматериалов на экспорт...»²¹. Ленинский районный суд г. Владивостока действия Крокса оценил как «превышение должностных полномочий, повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций...»²².

По рейтингу коррумпированности различных организаций России в 2004 г., администрации субъектов Федерации вслед за коммунальными службами занимали 8-е место из 28, «опережая» администрации муниципалитетов и суды²³.

Таким образом, третье противоречие является источником дискредитации идеи построения правового демократического общества в России, оно формирует недоверие в об-

¹⁹ Бывший заместитель начальника Управления лесным комплексом администрации Приморского края.

²⁰ *Лобода М.* Куда подевался лесной «общак»? // Московский комсомолец (во Владивостоке). № 19 (395), 12–19 мая 2005 г.

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ *Иванова Т.* Власть: Степень защиты от граждан // Экономика и жизнь. Июнь 2004 г. № 24.

ществе к способности региональных властей честно и непредвзято регулировать экономические отношения. Это одно из существенных препятствий к развитию экономической активности населения.

Противоречие четвертое *между затратами на управление* *и его эффективностью*

Является следствием всех предыдущих противоречий.

Основные и общие практически для всех органов исполнительной власти субъектов Федерации, по нашему мнению, следующие источники (факторы) повышенных расходов бюджета.

1. Содержание избыточного количества подразделений. Не менее 25% из них заняты в деятельности вне правового поля (табл. 3 и 4) и неформальных формированиях.

2. Выплата компенсации за увольнение «по сокращению штата» в связи с реструктуризацией аппарата при смене главы исполнительной власти, а также в течение его выборного срока (двухмесячное выходное пособие). По нашим оценкам, сменяется от 25 до 60% работников аппарата.

3. Финансирование льгот заместителям главы исполнительной власти (персональные автомобили, мобильная связь и доступ в Интернет, штат помощников и секретарей и пр.). Руководители подразделений также имеют льготы, но менее значимые.

4. Повышенные расходы в связи с избыточной численностью сотрудников по функциям «управление управлением» и «управление обеспечением управления».

«Повышенными», по нашему мнению, являются расходы бюджета субъекта Федерации на содержание стабильного аппарата управления исполнительной власти, действующего в пределах правового поля, определенного для него федеральным и региональным законодательством. Прогнозирование и планирование расходов на управление может осуществляться на основе соблюдения следующего принципа: обеспечение опережающего роста параметров эффективности экономики в пределах территории по сравнению с ростом затрат на управление в администрации региона.

Примерно, по минимуму, подсчитаем экономию бюджета на заработной плате в случае ликвидации подразделений, действующих за пределами правового поля, а также сокращения численности заместителей губернаторов до уровня нормы управляемости. Финансирование льгот заместителям не примем во внимание в связи с отсутствием данных.

За основу взяты данные о численности заместителей губернаторов в 71 субъекте Федерации (79,8%), а также о количестве подразделений органов власти в 46 (51,7%) из них.

Избыточная численность заместителей губернатора в 59 субъектах РФ – 260 чел. С ними связана и численность обслуживающего персонала (у каждого из заместителей как минимум по одному помощнику, секретарю и водителю). В 12 субъектах численность заместителей не превышает нормы управляемости.

По состоянию на 01.09.2003 г., в органах исполнительной власти субъектов РФ числилось 182,8 тыс. чел.²⁴ Возьмем для расчета среднее значение, равное 2053 чел. на одну администрацию (182,8/89).

Губернаторы сменяются раз в четыре года. Примем, что за год меняется по 25% губернаторов и служащих.

Среднемесячная зарплата сотрудников органов исполнительной власти за 9 месяцев 2004 г. составила 12894 руб.²⁵, с социальными выплатами она увеличивается на 26,2% и достигает 16272,2 руб. – округлим до 16,2 тыс. руб.

Содержание избыточной численности заместителей губернатора. Минимальные расходы в среднем на один регион из расчета на год составят $[(260 \times 16,2 \times 12) \times 4] / 71 = 2847,5$ тыс. руб. В целом по России – 253,4 млн руб. в год.

Содержание избыточной численности госслужащих подразделений, действующих за пределами правового поля, в среднем на один регион составит минимум 99775 тыс. руб. ($2053 \times 0,25 \times 16,2 \times 12$). В целом по России – 8879,0 млн руб. в год.

Выплата компенсаций госслужащим, увольняемым в связи с изменениями структуры. В среднем на один регион затраты составят 16629 тыс. руб. ($2053 \times 0,25 \times 16,2 \times 2$). В целом по России – 1480,0 млн руб. в год.

Итак, суммарные минимальные затраты бюджетов субъектов Федерации в целом по России по трем из четырех факторов повышенных расходов бюджета составят в общей сумме 10612,4 млн руб. ($253,4 + 8879,0 + 1480,0$) из расчета на год.

Безусловно, это примитивный расчет, но он отражает суть проблемы: недостаточно эффективная организация и управление дорого обходятся бюджету.

По мере продвижения реформ и формирования рыночной среды обнаружили различия в степени адаптации территорий к новым условиям хозяйствования, выразившиеся в росте дифференциации социально-экономического разви-

²⁴ Головачев В. Бюрократия наступает // Экономика и жизнь. Март 2004. № 12.

²⁵ Блинов А. Власть-кормилица // Золотой Рог. 25.01.2005; Тер-Газарян А. Зарплата, как у президента, премия, как у премьера // Комсомольская Правда, 22.07.2004; <http://tankograd.ru/bochkarev01.html>

тия и ослаблении механизмов межрегионального экономического взаимодействия²⁶. Как известно, только 7–8 субъектов РФ являются бюджетными донорами. Большинство не располагают собственными финансовыми ресурсами; это усложняется проблемами, связанными с движением денежных потоков между регионами и финансовым центром. Это сформировало в России такую экономическую категорию, как «структурная бедность» – постоянное состояние значительной части ее населения²⁷.

Эффективность регулирования экономического развития можно проследить на примере Приморского края. Динамика эталонных индикаторов²⁸ за последние 5 лет демонстрирует преобладание негативных тенденций в результатах управленческой деятельности исполнительной власти. Из 14 индикаторов только четыре (28,6%) демонстрируют тенденцию улучшения, девять (64,3%) – ухудшение ситуации, и только один является стабильным («доля безработных»).

Таким образом, четвертое противоречие генерирует повышенные затраты бюджета субъектов Федерации на управление и не позволяет проявиться потенциалу адекватного роста эффективности управления.

* * *

Рассмотренные противоречия, во-первых, являются генераторами организационных патологий²⁹, во-вторых, диалектические по своему характеру, они могут быть источником эволюционного развития управления. Другой вопрос: есть ли у России время для эволюционного развития? Ведь она отстала от развитых стран мира не только по уровню развития экономики, но и по организации государственного управления.

²⁶ <http://www.iet.ru/special/cepra/altai02/index.html>

²⁷ Глазьев С., Кара-Мурза С., Батчиков С. Белая книга: Экономические реформы в России 1991-2002 гг. М.: Изд-во Эксмо, 2004. С. 102.

²⁸ Созинов В. А. Регулирование экономического развития субъекта Федерации: методология организации, концепция: Монография. Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2004. С. 110–116.

²⁹ Под организационной патологией понимается дисфункция организации. Феноменологическим признаком патологического состояния является неспособность организации достигать стоящих перед ней целей (Комаров С. В., Кордон С. И. Организационная патология с точки зрения социолога, менеджера и консультанта по управлению // Социологические исследования. 2000. № 1. С. 44-50).