

надежного поставщика и партнера, производящего высококачественную продукцию, пользующуюся высоким спросом.

Торговая стратегия Приморского края явится действенным элементом для эффективной интеграции России в Азиатско-Тихоокеанское экономическое сообщество. Она не только послужит стимулом для укрепления взаимовыгодного сотрудничества России с Китаем, но и создаст условия для масштабного расширения торговли и инвестиций и укрепления общей безопасности, обеспечит стабильное и предсказуемое будущее для всех компаний и населения региона.

Литература:

1. Нырова Н.Н. Некоторые особенности российско-китайской приграничной торговли, опыт и размышления, «Экономический лабиринт». – №10, 2000.
2. Итоги социально-экономического развития Приморского края за 2008 год. <http://www.primorsky.ru>. (дата обращения 14.01.2009).
3. <http://www.dvtu-castoms.ru> (дата обращения 03.02.2009).

Принципы организации управления в исполнительной власти субъекта федерации (новая парадигма)

*В.А. Созинов*¹⁶*

Необходимость рассмотрения системы руководящих принципов организации и управления в исполнительной власти субъекта федерации (ИВСФ) обусловлена потребностью поиска новых форм и методов организации и управления, обеспечивающих перевод ИВСФ на качественно новый уровень управления. Тот факт, что в России и за рубежом такой поиск продолжается [1, 2, 3], свидетельствует о наличии кризиса в классической теории менеджмента. Анализ современных теоретико-методологических подходов к проведению изменений в управлении (реструктуризация, реорганизация, организационное проектирование, организационные изменения), базирующихся на парадигме классического менеджмента, показывает, что они сформулированы применительно к частным организациям. Применение этих теорий в исполнительной власти на уровне государства, в том числе и в ИВСФ России, как и за рубежом, не вывело и не выведет управление на качественно новый уровень, поскольку не изменяет роль и место человека в формировании вертикали субъектов управления и деятельности самой организации. Сегодня местоположение субъекта управления (человека) определяется вышестоящими уровнями управления, а не является результатом инициативных действий людей как участников деятельностного процесса, так и не финансовых инвесторов государственной власти.

* *Созинов Владимир Андреевич* – кандидат экономических наук, профессор кафедры менеджмента Влади-востокского университета экономики и сервиса (ВГУЭС). 64

Федеральные органы исполнительной власти неоднократно предпринимали попытки повышения эффективности как федеральной, так и региональной ее составляющей, но, к сожалению, результаты далеки от продекларированных. Вопреки ожиданиям, не получила развития идея с 43 критериями эффективности работы губернаторов, определенными президентским указом в июне 2007 года. Одной из основных причин такого положения дел является нестабильность региональных структур управления. После принятия решения об отмене прямых выборов губернаторов в 2004 г. и объявления административной реформы, за последние четыре года (2005-2008 гг.) фактически сменилось 46,2 % (в 37 из 80 обследованных мною в этот период субъектов федерации) глав исполнительной власти субъектов федерации. В Амурской области за этот период сменилось три губернатора. Для сравнения, в 2004 г. по результатам выборов сменилось всего около 15 % губернаторов. Между тем из числа сохранивших свои посты глав 19 (23,8 % в общем числе губернаторов) имеют опыт работы свыше восьми лет. При смене главы исполнительной власти его администрация и органы исполнительной власти подвергаются существенной трансформации. Смена 37 глав ИВСФ привела к автоматической замене руководящего состава и изменению структуры, утрачены опыт, сложившиеся связи и отношения. В редких случаях заместители сменившегося губернатора остаются в новой команде. Так, в Костромской области новый губернатор в число десяти замов включил только двоих из предыдущего состава.

Если лидер исполнительной власти не меняется годами, то это еще не значит, что структура его аппарата и органов исполнительной власти является стабильной. Практически нет ни одного региона со стабильным губернатором, в котором такие изменения проводились бы по известной для корпоративного управления формуле: небольшие структурные изменения раз в два года и значительные – раз в четыре-пять лет. Структурные изменения проводятся постоянно, и выявить в них какую-то систему не представляется возможным. В Республике Башкортостан за последние 4 года сократилось число заместителей главы правительства с 8 до 5, и только один из них сохранил свой пост в новой команде, число подразделений здесь выросло с 26 до 29. В Курганской области число заместителей увеличилось с 6 до 7, при этом четверых заменили. Другая ситуация – когда лидер остался, но поменял заместителей. Так, в Волгоградской области из 12 заместителей заменили 7. В Орловской области количество замов сократилось с 10 до 8 (половина из них новые) и т.д. Попытки повышения эффективности управления за счет трансформации его структуры, замены персонала, предпринимаемые губернаторами, ожидаемых результатов не дают, но завышают бюджетные расходы на управление, в том числе за счет выплат компенсаций при замене персонала, что, в конечном счете, приводит к нерациональному использованию поступивших от налогоплательщиков средств.

На основе каких принципов целесообразно формировать более эффективные структуры управления? Сущность предлагаемого мной заключается в формировании структур управления в ивсфи системы управления в целом на принципах прямой демократии, обеспечивающих создание вертикали субъектов управления в органах власти снизу вверх. Рассмотрим особенности формирования вертикали субъектов управления в ивсфподробнее в рамках следующих вариантов проведения изменений структур управления (табл. 1): 65

1) совершенствование существующей структуры управления (старая парадигма); 2) реорганизация и реструктуризация управления (старая парадигма); 3) развитие управления на основе прямой организационной демократии (новая парадигма); 4) развитие управления на основе комбинирования указанных выше направлений в рамках двух парадигм управления – старой и новой.

Первые два варианта не являются потенциально перспективными, они уже «отметились» в России. Третий вариант самый перспективный, но с учетом современного состояния и уровня развития гражданского общества России в настоящее время не является «проходным», его плюсы и минусы представлены в табл. 2. Развитие структур управления ИВСФ по четвертому направлению основано на комбинировании принципов и механизмов представительной и прямой организационной демократии при формировании вертикали субъектов управления. При этом в исполнительной власти выделяются и организационно оформляются два уровня управления – стратегическое (глава ИВСФ) и оперативное (правительство и другие органы власти). На стратегическом уровне при этом используются принципы старой парадигмы управления – глава ИВСФ самостоятельно формирует свою администрацию (аппарат). На уровне оперативного управления (ОУ) формирование вертикали субъектов управления предлагается проводить с использованием принципов и механизмов прямой демократии.

Таблица 1

Особенности формирования вертикали управления в ИВСФ по вариантам развития структур управления

Вариант развития структуры управления	Направление формирования вертикали субъектов управления	Характеристика структуры с точки зрения управления	органы ИВСФ	
	глава ИВСФ			
Совершенствование существующей (старая парадигма)	Сверху вниз	Сверху вниз	Сверху вниз	Управляемая
Реорганизация и реструктуризация (старая парадигма)	Снизу вверх	Сверху вниз	Сверху вниз	Управляемая

Развитие на основе прямой демократии(новая парадигма)	Снизу вверх	Снизу вверх	Снизу вверх	Самоорганизуемая и саморазвивающаяся
Комбинирование старой и новой парадигм	Сверху вниз или снизу вверх	Сверху вниз	Снизу вверх	Комбинированная, управляемая на уровне администрации губернатора; самоорганизующаяся и саморазвивающаяся в органах ИВСФ

65

Комбинированная структура управления является более проходным вариантом развития управления, чем третий, поскольку снижает уровень сопротивления переменам со стороны федеральных органов исполнительной власти. Но при этом необходимо создание механизма координации целей топ – менеджмента как внутри ИВСФ, так и ИВСФ с представительной властью и гражданским обществом в целом.

Особенности организации управления в ИВСФ в случае использования комбинированной структуры управления заключаются в следующем. Во-первых, в появлении возможности налаживания устойчивых, по сравнению с действующей парадигмой, обратных связей ИВСФ с главным собственником ресурсов – обществом. Во-вторых, в необходимости создания механизмов координации целей менеджмента ИВСФ с обществом, представительной властью, а в рамках исполнительной власти – между стратегическим (губернатор) и оперативным (правительство субъекта федерации) уровнями управления.

Таким образом, внедрение в практику развития управления в ИВСФ механизмов прямой демократии при формировании вертикали субъектов управления (новая парадигма) в комбинации с действующей парадигмой позволяет создать основу для организации деятельности исполнительной власти на качественно новом уровне.

Таблица 2

Плюсы и минусы формирования вертикали управления в ИВСФ в рамках прямой организационной демократии

Плюсы	Минусы
Зависимость главы ИВСФ от общества (избирателей);	Невыгодно федеральным ОИВ, существенно сокращается диапазон их средств воздействия на главу ИВСФ;
Возможность создания реальных механизмов противодействия конфликтам интересов топ-менеджмента в ИВСФ;	Ограничивает свободу действий главы ИВСФ;
Выгодно обществу, как собственнику ресурсов, открываются возможности контроля за издержками и их минимизацией;	Общество не готово к деятельности в таком режиме
Наилучшие условия для самореализации специалистов в ИВСФ, их участия в управлении	

Разработка новых принципов организации и управления в ИВСФ сдерживается в российской теории и практике разнообразием подходов к понятию «государственное и муниципальное управление». Одни

считают, что это менеджмент (управление организацией), другие – политико-правовое управление. Органы исполнительной власти – это по своей сути некоммерческие организации, которые реализуют конкретные функции исполнительной власти, в том числе и оказание платных государственных услуг. В этой связи предлагаю систематизировать основные руководящие принципы исполнительной власти субъекта федерации на основе междисциплинарного подхода по следующим трем направлениям: 1) принципы деятельности ИВСФ (политология, социология, юридические науки); 2) принципы организации 67

деятельности и управления (теории управления и организации, социология – теория общественного выбора); 3) принципы структур управления в ИВСФ (теория управления).

Как известно, к принципам деятельности исполнительной власти субъекта федерации как субъекта управления и носителя власти чаще всего относят следующие принципы: принятие нормативных актов; правоприменительная деятельность; контроль и надзор; оказание государственных услуг; управление государственным имуществом. Известны следующие принципы организации деятельности ИВСФ в аспекте теории управления: разграничение деятельности по вертикали и горизонтали; выделение стратегического (высшего) уровня управления; выделение оперативного уровня управления. К этому, по моему мнению, следует добавить известные принципы: формирование вертикали субъектов управления; координация целей менеджмента ИВСФ внутри уровней исполнительной власти, с представительной властью и гражданским обществом.

Принципы структур управления выделены из принципов организации деятельности для удобства анализа функциональных и организационных структур управления, а так же формулирования новых принципов структуризации, нацеленных на избавление структур от существующих недостатков. Целесообразно в рамках комбинированного подхода к структуре исполнительной власти в процессе организации структур выделять: 1) принципы для структур в управляемой организации (стратегический уровень управления); 2) принципы для структур в самоуправляемой и саморазвивающейся организации (оперативный уровень управления).

Рассмотрим принципы в качестве основных положений в определении процесса формирования комбинированной системы управления (СУ) ИВСФ, в аспекте новой парадигмы управления.

По результатам анализа состояния СУ ИВСФ сформулированы следующие три относительно самостоятельных набора принципов-критериев формирования таких систем управления: 1) для СУ в целом; 2) СУ стратегического уровня; 3) для СУ оперативного уровня.

1. Принципы-критерии формирования комбинированной СУ ИВСФ в целом: первенство, совмещение, прозрачность, стабильность и преемственность, отсутствие совместных сфер ведения, согласованность. Принцип первенства означает создание условий, при которых специалист станет системообразующим элементом для СУ, что обеспечит вовлечение потенциала государственных служащих в деятельность ИВСФ. Принцип совмещения – совмещение в рамках ИВСФ двух парадигм управления: парадигмы классического менеджмента и парадигмы саморазвития и самоорганизации при условии разграничения стратегического и оперативного управления. Принцип прозрачности – прозрачность деятельности исполнительной власти. Принцип стабильности и преемственности – обеспечение стабильности и преемственности в органах ИВСФ. Принцип отсутствия совместных сфер ведения – каждый должен заниматься своим делом и отвечать за это. Принцип согласованности – согласование целей стратегического и оперативного уровней управления как между собой, так и с представительной властью и гражданским обществом.

2. Критерии-принципы формирования системы управления стратегическим уровнем управления ИВСФ. В качестве таковых рекомендуется использовать уже известные из теорий организации и управления (старая парадигма).68

3. Принципы-критерии формирования системы управления оперативным уровнем управления ИВСФ на основе новой парадигмы: снизу – вверх, самостоятельности, равнодоступности, подотчетности, выборности. Принцип снизу вверх – формирование СУ на основе структуры управления, создаваемой снизу вверх на принципах децентрализации, делегирования прав, полномочий и ответственности снизу вверх. Принцип самостоятельности – найм на работу государственных служащих самоуправляемыми командами самостоятельно на основе конкурса; формирование совета управляющих – правительства ИВСФ из состава руководителей самоуправляемых команд. Предоставление правительству ИВСФ, наряду с губернатором, права законодательной инициативы в субъекте федерации. Принцип равнодоступности – обеспечение равнодоступности сотрудников к информационным ресурсам. Принцип подотчетности – обеспечение подотчетности главы правительства ИВСФ представительной власти субъекта федерации, а так же подконтрольности гражданскому обществу. Принцип выборности – выборности управляющего оперативным уровнем управления ИВСФ – главы правительства ИВСФ в самом аппарате.

Основные принципы формирования структур управления в ИВСФ. Структуру управления стратегического уровня целесообразно сформировать на основе современных принципов теорий организации и управления. Что же касается оперативного уровня управления, то анализ современных публикаций¹¹⁷ позволил выделить, систематизировать и сформулировать следующие *основные принципы формирования структуры управления сети рабочих команд*, адаптированные к ИВСФ по трем направлениям: 1) формирование функциональной структуры; 2) формирование самоуправляемой команды; 3) формирование организационной структуры. Рассмотрим их подробнее.

1. При формировании функциональной структуры ИВСФ целесообразно использовать следующие известные принципы: разделения труда по вертикали и горизонтали, отсутствие дублирования.

2. Основные принципы формирования рабочей команды в органе ИВСФ как структурного элемента: добровольность, самостоятельность, снизу вверх, участие, подотчетность. Принцип добровольности – добровольность участия в самоуправляемой команде на основе взаимного доверия и единства разделяемых ценностей. Принцип самостоятельности – самостоятельность набора на работу на основе конкурса. Принцип снизу вверх – избрание управляющего самоуправляемой командой прямым голосованием всеми ее членами, его отчетности и ответственности перед ними. Принцип участия – участие управляющего самоуправляемой командой, наряду с другими управляющими, в формировании совета управляющих (правительства субъекта федерации). Принцип подотчетности – заслушивание рабочей командой, наряду с другими командами, отчета совета управляющих (правительства субъекта федерации) не менее одного раза в полгода о состоянии дел.

3. Основные принципы формирования организационной структуры органа ИВСФ: снизу вверх, консультативность и консенсусность, отсутствие сквозной

¹ См.: Степанова Е. Организационные формы глобального джихада / Международные процессы, 2006, № 1. С. 95-103; Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению / Полис, № 3, 2001. С. 103-112; Стрежнева М. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза / Международные процессы, 2005 № 3. С. 61-73; Соловьев Э. Сетевые организации транснационального терроризма/ Международные процессы, 2004, № 2. С. 71-83, и др. **69** е

иерархии, децентрализация, преобладание горизонтальных нежестких связей, способность к наращиванию, равнодоступность.

Принцип снизу вверх – обеспечение выборности органов управления и формирования сетевой структуры снизу вверх. Принцип консультативности и консенсусности – консультативность и консенсусность в принятии управленческих решений в ячейках и уровнях структуры управления сети рабочих команд. Принцип отсутствия сквозной иерархии – отсутствие сквозной иерархии (сеть управляется с согласия самих управляемых, что придает ей дополнительную гибкость и устойчивость). Принцип децентрализации власти и ответственности и преобладания горизонтальных нежестких связей. Принцип способности к наращиванию – способность к наращиванию (развитию) сети за счет создания новых рабочих команд. Принцип равнодоступности – равнодоступность сотрудников к информационным ресурсам.

Известны такие структурные слабости «чистых» структур сети, как необходимость поддержания взаимных обязательств и возможность вырождения в клановую сеть. Первого недостатка позволяет избежать иерархизированная структура (гетероструктура) сети [5], а второго – создание соответствующего механизма противодействия.

Критическими факторами успеха внедрения предлагаемых принципов в ИВСФ, по моему мнению, являются развитие гражданского общества в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека и внедрением этих принципов в исполнительную власть России в целом.

Таким образом, использование рассмотренных принципов организации и управления в исполнительной власти субъекта федерации, сформулированных для комбинации двух парадигм – парадигмы классического менеджмента (старая парадигма) и парадигмы самоорганизации и саморазвития (новая парадигма), обеспечивает создание следующих условий: во-первых, для перехода управления в исполнительной власти субъекта федерации на качественно новый уровень; во-вторых, для устранения сложившихся противоречий между потребностями общества в высокоэффективном использовании общественных ресурсов и возможностями парадигмы управления.

Литература

1. Кениг Клаус. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления, 2002. – №2 <http://aafnet.integrum.ru/artefact3/ia/ia5.aspx?lv=6&si=mvywDK2R&qu=261&st=0&bi=3776&xi=&nd=21&tnd=0&srt=0&f=0>.
2. Мильнер Б.З. Исполнительная власть: принципы организации и управления // Вопросы экономики. – 2002. – №7. – С. 94-109.
3. Тобин Дж. Теорема о «невидимой руке» должна быть модифицирована // Российский экономический журнал. – 2002. – №3. С. 44-45.
4. Созинов В.А., Текиев Д.А. Типовые функции и структуры управления исполнительной власти субъекта федерации: Монография. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2005. – 216 с. (С. 166-215).
5. Mayntz R. Organizational Forms of Terrorism: Hierarchy, Network or a Type Sui Generis? / Max Planck Institute for the Study of Societies (MPFIG). Discussion Paper 04/4. Cologne, 2004.70