

УДК 323.2:353(477)

**Е. В. Якубенко**

соискатель кафедры политологии ОНУ имени И. И. Мечникова  
кв. 151, Фонтанская дор., 16/8, г. Одесса, 65049, Украина  
Тел.: (38048) 7047302

## СИНЕРГЕТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

В статье раскрываются особенности функционирования системы регионального управления в ракурсе синергетической парадигмы. Выявлены проблемы функционирования системы регионального управления и возможные их решения при помощи синергетического механизма функционирования систем.

**Ключевые слова:** региональное управление, нелинейность, соорганизация, региональная самоорганизация.

Система регионального управления представляет собой взаимосвязанную совокупность многих систем управления, обеспечивающих реализацию поставленных целей и задач и образующих организационную структуру регионального управления. Функции управления выделяются на основе так называемого «горизонтального» разделения труда работников: планирование, мотивация, организация, контроль, финансовая деятельность, логистика, кадры, внешнеполитическая деятельность и др. Система управления имеет иерархическую структуру: в соответствии с «вертикальным» разделением труда выделяются отдельные уровни управления, такие как высшее руководство, средний и низший уровни. Вертикальные связи между работниками различных уровней управления отражают систему подчинения в организации. На высшем уровне разрабатываются стратегические цели и перспективные направления деятельности территориальных образований, другие уровни управления обеспечивают координацию работы различных служб, подразделений и работников для достижения общих целей региона.

Доминирование линейного подхода в системе регионального управления свидетельствует о его неэффективности. Процесс разграничения полномочий между различными уровнями власти затянулся. По-прежнему большой объем властных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-политические процессы в регионах, осуществляется органами исполнительной власти на местах.

Указ Президента Украины от 25.05.2001 № 341/2001 «О концепции государственной региональной политики» и утвержденный Кабинетом министров Украины от 02.07.2008 направлен на упорядочение границ административно-территориальных единиц, четкое распределение полномочий между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, уменьшение территориальной дифференциации, фор-

мирование полицентрической системы развития территории государства. Однако, как показывает практика, его реализация малоэффективна. В результате создается возможность постановки взаимоисключающих задач и, как следствие, размывание ответственности между руководителями территориальных и государственных органов исполнительной власти. Решение проблемы повышения эффективного регионального управления актуализирует необходимость применения нелинейного (синергетического) подхода к ее решению и адекватного соотношения процессов самоорганизации и организации, характерной особенностью которых является упорядочение взаимодействия между социально-политической системой и внешней средой.

В самоорганизующихся социально-политических системах упорядоченность возникает в результате коллективных согласованных процессов, протекающих в неравновесных системах при определенных условиях, а их организация в данном случае является сознательной упорядочивающей деятельностью государства.

При исследовании соотношения самоорганизации и организации при формировании региональной государственной политики необходимо учитывать ряд особенностей. Поскольку самоорганизация представляет собой объективное основание для активизации человеческой деятельности, или активное начало в развитии системы, то организация как взаимодополняющий процесс, будучи атрибутом общественного развития, определяет ориентиры указанной активности, но уже на качественно новом уровне. Самоорганизация в данном контексте является особым видом организации, обусловленным внутренними причинами, а организация выступает процессом упорядочивания воздействий со стороны общества, государства, власти, оказываемых на социально-политическую систему.

Регионы как реальные субъекты хозяйствования становятся носителями самостоятельных интересов. Особенностью регионального интереса является необходимость учета территориального фактора, который присутствует при организации и функционировании любой системы управления, поскольку территория формирует характер потребностей людей и возможности их удовлетворения. Как подчеркивает В. Ф. Сиренко, «содержание региональных интересов выражается зависимостью необходимости удовлетворения региональных и общегосударственных потребностей от возможностей их удовлетворения через деятельность местных субъектов управления. Особенность местных интересов — их определенная ограниченность, вытекающая из ограниченности местных потребностей и возможностей. Следствием данной ограниченности является инициативность и предприимчивость местного интереса, который всегда нацелен на изыскание любых возможностей для облегчения поиска удовлетворения общих и местных потребностей» [1].

Формулирование, осознание и реализация региональных интересов возможна с предоставлением регионам хозяйственной самостоятельности и развитием отношений региональной собственности, правовая регламентация которых находится в ведении государственных органов власти. Таким образом, успешное развитие региона зависит, с одной стороны, от его

собственных усилий — самоорганизации, а с другой — от того, насколько государство позволяет региону развиваться — организации.

Необходимость учета интересов региона в ходе реализации государственной политики обуславливает целесообразность создания институтов их согласования. Это позволит обеспечить переход от жестких централизованных методов управления к адаптивному согласованию интересов, тем самым обеспечивая взаимодополняемость процессов организации и самоорганизации. Формирование качественно новых отношений и преобразования в значительной степени зависят от степени участия субъектов политических отношений, а не только централизованных органов.

Поскольку каждый уровень сложноорганизованной социально-политической системы характеризуется наличием внутренней активности, самодетерминацией, свободой поиска дальнейших изменений и выбора определенных действий, организующая роль государства определяется как внешний параметр системы, способный развязывать внутренние процессы. Таким образом, государство с помощью механизмов региональной самоорганизации и определенных флуктуаций должно направлять региональное развитие в соответствии с его потенциальными возможностями.

Проблема соотношения организации и самоорганизации при формировании государственной региональной политики приобретает особую актуальность в связи с активной ролью регионов как самостоятельных субъектов, представляющих собственные интересы и реализующих свою экономическую, политическую деятельность в интересах населения. Поэтому значимость приобретают проблемы формирования согласованных приоритетов развития и эффективного взаимодействия центра и регионов.

В связи с этим возникает необходимость формирования новой парадигмы управления региональным развитием, в которой определяющую роль должны играть идеи и положения синергетики, самоорганизации и коэволюции. Новая парадигма регионального развития и управления должна включить в себя идею соучастия всех заинтересованных сторон, а составляющие эту идею элементы (совладения, созидания, согласия) позволяют по-новому взглянуть на региональную политику, ее форму и содержание.

Соорганизация развития регионов способствует формированию принципиально новых форм экономического, политического взаимодействия среди регионов, трансформируя конфликт интересов в многосторонние конкурентные преимущества. Это позволит избежать деструктивной конкуренции, перевести взаимоотношения регионов от соперничества к конструктивному взаимодействию, тем самым формируя единое рыночное пространство страны для всех ее участников. Именно при таком подходе к региональному развитию разнообразие регионов становится не препятствием, а дополнительным источником развития страны.

Соорганизация развития регионов на принципах коэволюции позволит сократить высокую степень неоднородности и фрагментации политического пространства страны вследствие неодинаковой интенсивности участия отдельных ее регионов (подпространств) в межрегиональных взаимодействиях, поскольку дает возможность:

- выявить особенность региональных процессов развития: их направленность; когерентность взаимодействия, автономность их протекания; кооперативность и синергетику их взаимодействия;

- определить естественные цели развития региона, исходя из особенностей самой региональной системы и эволюционных путей ее развития, с дальнейшим учетом специфики региона при проведении государственной региональной политики;

- повысить уровень коадаптации региональных систем к изменениям внешней среды;

- сбалансировать процессы самоорганизации и организации для обеспечения динамического развития региональных систем с дальнейшим выходом на новый качественный уровень развития.

Именно при проведении политики не «выравнивания», а соорганизации достигается сочетание многообразия форм регионального развития и создаются равные возможности для регионов с разным потенциалом развития как за счет появления новых возможностей, так и реализации их посредством самоорганизации всех ее участников.

В этом аспекте С. П. Курдюмов подчеркивает, что для того, чтобы обеспечить устойчивый коэволюционный процесс сложных структур, чтобы строить сложное эволюционное целое, надо производить отбор, подгонять части друг к другу, согласовывать их темп развития, совершать итерации. И суть дела здесь не только в том, чтобы подправлять ход процесса сборки целого, управлять ходом коэволюции, но и в том, чтобы выявлять разные возможные варианты построения целого. Важнейшей вытекающей из синергетики идеей здесь является то, что для устойчивого развития, для динамично развивающегося процесса коэволюции необходимы определенная доля хаоса, спонтанности развития и самоуправления и определенная доля внешнего управления, которые должны быть сбалансированы и согласованы друг с другом. Обе крайности — как чистый хаос, чисто стихийные, рыночные механизмы отбора и «выживания сильнейших», так и тотальное внешнее управление, полный контроль и политика протекционизма по отношению к избранным организациям или структурам, государственная монополия — неприемлемы [2].

Таким образом, проведение эффективной политики соорганизации, устойчивого коэволюционного процесса регионального развития обуславливает:

- необходимость выделения пространственных типологий регионов, сходных по потенциальным возможностям развития;

- выработку общих подходов к формированию и реализации региональной политики соответствующей определенной региональной типологии;

- разработку механизмов соорганизации, обеспечивающих формирование согласованной региональной политики с дальнейшим получением синергетических эффектов.

Данный подход позволит по-новому подойти к формированию региональной политики, когда в качестве локомотива выступают не отдельные регионы, а выстраивается сеть взаимодополняющих региональных объеди-

нений, создающих новую конфигурацию в стране, потоков финансов, товаров, рабочей силы, технологий и информации.

Реализация предлагаемого подхода соорганизации к формированию государственной региональной политики обуславливает необходимость соблюдения следующих принципов:

Равенство граждан в неравных условиях. Полное выравнивание невозможно и бессмысленно, поскольку лишает стимулов для саморазвития слабейших регионов и тормозит развитие регионов-лидеров, отнимая у них значительные ресурсы;

Оптимальное сочетание самоорганизации и организации с учетом меняющихся условий развития как социально-экономической системы в целом, так и отдельных ее подсистем в частности. Самоорганизация снизу и организация сверху должны быть сбалансированы;

Индивидуальность каждого региона обуславливает необходимость рассмотрения его как уникальной совокупности организационных, поведенческих и культурных факторов, поэтому региональная политика, во-первых, не должна быть унифицированной; во-вторых, должна быть политикой взаимодействия с субъектами Федерации. Каждый регион имеет свою специфику и особенности, которые могут быть учтены только в условиях его самоорганизации и самоуправления;

Поиск и постановка естественных целей развития региона, исходя из состояния самой региональной системы и эволюционных путей ее развития, а не целей, определенных государством в субъективной форме;

Региональное разнообразие должно рассматриваться не как проблема, а как дополнительный источник развития, поскольку к меняющейся внешней среде лучше приспосабливаются системы, в которых действуют неоднородные элементы. Высокая степень разнообразия элементов системы позволяет ей гибко реагировать и адаптироваться к влияниям внешней среды. Однако в условиях неразвитости организационной структуры и инфраструктуры экономики возникает такая форма многообразия, как полярность, характеризующая крайнюю степень различия регионов по уровню социально-экономического развития;

Обеспечение не выравнивания социально-экономического развития, а создание условий для его согласованного развития, в том числе за счет развития инфраструктуры, передающей импульсы самоорганизации по территории страны. Выгоднее развиваться вместе, поскольку топологически правильное объединение структур ускоряет темп развития целого и составляющих его частей.

Как уже отмечалось выше, каждый регион имеет свою специфику и особенности, которые могут быть учтены только в условиях его самоорганизации и самоуправления. Поэтому задача государства — «запустить» механизмы региональной самоорганизации, получая значительные положительные синергетические эффекты от возникающего коллективного взаимодействия государства и регионов.

Рассматривая соотношения процессов самоорганизации и организации, Е. А. Маженина отмечает, что «самоорганизация трудно отделима от орга-

низации: она или предшествует ей, или сопровождает как параллельный процесс, или развивается на ее почве. Все, что может прочно установиться в жизни, возникает в результате массовой народной инициативы и процессов самоорганизации» [3]. Эффективная государственная политика должна быть направлена на стимулирование процессов самоорганизации, тем самым обеспечивая заданный результат при направленном воздействии. При этом необходимо понимать характер происходящих в регионах процессов и учитывать возможные альтернативные направления развития. Итак, в политической синергетике процессы самоорганизации и организации не исключают друг друга, а являются взаимодополняющими. Проблема обнаружения оптимума их соотношения является задачей, которую каждый раз нужно решать по-новому, исходя из меняющихся условий развития как социально-политической системы в целом, так и отдельных ее подсистем. Организация и самоорганизация при оптимальном соотношении являются единым механизмом целенаправленного развития общества. В сущности, самоорганизация является механизмом апробации новых социальных технологий, основанных на инициативном участии людей в общественной жизни.

Для реализации заявленных положений в организации процесса стратегического управления развитием региона особую актуальность приобретают проблемы формирования согласованных приоритетов развития и эффективного взаимодействия центра и регионов. Решением данной проблемы является формирование взаимосвязанной системы стратегического планирования региона как основы согласованных действий органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления.

### **Список использованной литературы**

1. Сиренко В. Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов (организационно-правовые вопросы): монография / В. Ф. Сиренко. — Киев: Наукова думка, 1987. — 87 с.
2. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Коэволюция сложных социальных структур: баланс доли организации и самоорганизации и хаоса [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://spkurdyumov.narod.ru/КнязеваKurdyumov11/htm>
3. Маженина Е. А. Социальная организация: специфика, соотношение с организацией / Е. А. Маженина // Материалы IV Всерос. науч. семинара «Самоорганизация устойчивых целостностей в природе и обществе». — Томск: Спектр, 2000. — С. 35.

*Статья поступила в редакцию 17.03.2014*

**Є. В. Якубенко**

Кафедра політології ОНУ імені І. І. Мечникова  
кв. 151, Фонтанська дор. 16/8, м. Одеса, 65049, Україна

### **СИНЕРГЕТИЧНИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

#### **Резюме**

У статті розкрито особливості функціонування системи регіонального управління в ракурсі синергетичної парадигми. Виявлені проблеми функціонування системи регіонального управління та можливі їх рішення при допомозі синергетичного механізму функціонування систем.

**Ключові слова:** регіональне управління, нелінійність, соорганізація, регіональна самоорганізація.

**E. Yakubenko**

Department of Political Science Odessa National University  
fl. 151 Fontanska st., 16/8, Odessa, 65049, Ukraine

### **SYNERGISTIC MECHANISM OF FUNCTIONING OF THE REGIONAL ADMINISTRATION OF UKRAINE**

#### **Summary**

The article describes the features of the functioning of the system of regional governance from the perspective of the synergetic paradigm. Identified problems in the functioning of the system of regional governance and their possible solutions using the synergetic mechanism of functioning systems.

**Key words:** regional government, non-linearity, co-Organization, regional self-organization.