



Дорофиев В.В.,

*заведуючий кафедрою менеджмента
в непродуцтвенной сфери Донецкой
государственной академии управления,
доктор экономических наук, профессор*

Братковский М.А.,

*преподаватель кафедры социально-
гуманитарных дисциплин Донецкой
государственной академии управления,
кандидат наук по государственному
управлению*

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКИМ СОГЛАСИЕМ В РЕГИОНЕ

Успех экономических и политических реформ в любой стране зависит от характера и оперативности государственного управления, содержательной частью которого является становление и сохранение гражданского мира и согласия. Актуальность исследований по проблемам управления гражданским согласием обусловлена также и одним из тезисов Конституции Украины: «стремясь обеспечить права и свободу человека и достойные условия его жизни, государство заботится об укреплении гражданского согласия на земле Украины». Поэтому необходимость теоретического обоснования и разработка практических рекомендаций по обозначенным вопросам и обусловило выбор темы статьи и её актуальность.

В научной литературе последних лет не предпринято серьезных попыток осмыслить гражданское согласие в контексте национальных проблем. Хотя в трудах украинских ученых-управленцев просматривается единство взглядов на то, что нужно формировать свою национальную модель управления гражданским согласием не перенося механически зарубежные элементы этого процесса.

Целью статьи является обоснование концептуальной модели управления гражданским согласием в регионе, определение её структурных компонентов, разработка методических рекомендаций по её применению.

Как свидетельствует современный опыт государственного управления в Донецкой области, управленческое моделирование на региональном уровне должно представлять собой относительно упорядоченную систему процедур, в процессе которых одновременно воспроизводится (имитируется и исследуется) система существующих управленческих отношений, – и в то же время проектируется инновационная – альтернативная – управленческая система, ориентированная на будущее, на реалии, которые еще неявно просматриваются в сегодняшней управленческой практике.

Соответственно, исходным пунктом создания региональной модели государственного управления гражданским согласием было моделирующее обобщение управленческого опыта, осуществленного научными кадрами ведущих академических и образовательных структур региона, в частности, и в первую очередь Донецкой государственной академии управления, Института экономики промышленности НАН Украины, Института экономико-правовых исследований НАН Украины, Донецкого национального университета, других учреждений, – а также новаторская практика формирований и организаций т.н. «третьего сектора», в рамках которого социальные новации и поиск осуществляются особенно активно. В этом отношении особенно важен был опыт



таких действующих в Донецкой области организаций, как Агентство регионального развития «Донбасс», Фонд поддержки прогрессивных реформ, ассоциация «Содействие» и других. Не случайно постоянное и тесное взаимодействие всех этих учреждений и структур привел со временем к организационному оформлению уникального в масштабах Украины формирования – общественно-политического союза «За единство, согласие и возрождение».

Опыт осмысления первых кризисных лет развития плодотворно аккумулировался на научно-практических конференциях, в которых принимали участие ведущие ученые области – экономисты, правоведаы, управленцы, политологи, а также действующие политики (народные депутаты, представители политических партий и общественных организаций и т. д.), работники государственного аппарата различных уровней, представители общественности.

Удачное применение на Донетчине нашла и такая апробированная форма поиска и утверждения согласия, как «круглые столы». Они были особенно популярны (и продолжают достаточно активно практиковаться в настоящее время) в области и проводились в форме общественных слушаний, дебатов, заинтересованного обмена мнениями между представителями различных политических партий и общественных формирований. В этих мероприятиях принимали участие как депутаты разных уровней (включая депутатский корпус Верховной Рады), так и работники администраций (областной – в частности, представители управления экономики, управления внутренней политики, – а также районных, городских администраций, представители городов, включая городских голов), и обычные рядовые граждане, озабоченные состоянием дел и перспективами Донбасса.

Если для стран Восточной Европы тактика «круглого стола» была формой социально-политического компромисса и первым шагом на пути к формированию коалиционных правительств народного доверия, то в Донецкой области эта форма стала удачным (уже начиная с 1991–1992 гг.) – и применяемым по сей день – методом постановки (формулировки) наиболее насущных, требующих решения проблем, а также соответствующей активизации гражданской и научной общественности в направлении поиска приемлемых путей выхода.

Опыт работы Донецкой областной государственной администрации достаточно убеждает, что управленческое моделирование – не только и не столько «технологическая процедура», сколько концептуальная, идеологически обусловленная система. Она и на региональном уровне остается ценностно заданной, т.к. успешность моделирования определяющим образом зависит от того, какие ключевые принципы положены в его основу, на достижение каких целей направлена вся управленческая стратегия.

Если речь идет о государственном управлении согласием в регионе, то модель управления этим процессом должна по необходимости строиться на принципах, воплощающих и выражающих суть согласия, – и в то же время органически учитывать современные требования к управленческим моделям и стратегиям.

Именно такой – ценностно, целе-ориентированный подход во многом и определяет новизну и специфику сформированной в Донецкой области модели. Именно это можно считать значимым и заслуживающим внимания и использования опытом достижения согласия и управления им. В этом отношении есть настоятельная необходимость соответствующего обобщения и дальнейшего распространения управленческого опыта Донецкой области в направлении выработки и успешного внедрения модели управления гражданским согласием в регионе – начиная от инноваций на уровне идеологии регионализма и заканчивая моделями (формами) управленческой практики, в которой модели находили прикладное применение. Такой обобщенный опыт мог бы найти отражение и развитие в специализированных образовательных курсах для специалистов по муниципальному и



государственному управлению, – а также для будущих правоведов, политологов и экономистов. Контекст согласия создается и обеспечивается усилиями специалистов разного уровня и разного профиля, поэтому образовательные основы согласия будут иметь все большее значение. Соответствующие шаги в регионе (в частности – в рамках Донецкой государственной академии управления) уже начинают делаться.

Являясь социальной ценностью, согласие предполагает поиск и агрегирование (уже на уровне управленческом) базисных ценностей, сближающих граждан, закрепление этих ценностей на уровне процессуальном и институциональном. Тем самым фактически речь идет о функционировании и воспроизведении этих ценностей, обеспечении необходимой социальной преемственности. В Донецкой области, как уже говорилось выше, этот аспект нашел свое выражение в поиске (путем общественного поиска, обмена мнениями и пр.) региональной составляющей социальной идентичности, основ региональной самобытности – экономической, социально-политической, социокультурной и прочей специфики – т. е. всего того, что обуславливает целе-соответствие, целе-соотнесенность государственного управления. Это придает Донецкому опыту особое значение и делает его особенно интересным.

Ключевым принципом построения эффективной модели управления гражданским согласием в регионе, на наш взгляд, должен быть принцип устойчивости, наиболее полно и последовательно выраженный в концепции устойчивого развития. В свою очередь, в контекстуальном плане одной из ключевых предпосылок устойчивости является социальное согласие – не что иное, как устойчивость в социальном измерении.

Следовательно, управление согласием должно одновременно иметь в виду два взаимно обусловленных полюса устойчивости – стабильности (институциональной преемственности) и изменения (потока инноваций, приводимых к новому желаемому состоянию). Все другие принципы должны быть развертыванием и воплощением устойчивости именно в таком – динамическом, инновативном понимании.

На уровне концептуальной разработки модели государственного управления гражданским согласием в регионе могут быть вычленены такие существенно важные компоненты структуры модели, как субъекты выработки и субъекты реализации решений (субъекты согласия), средовое пространство согласия (в котором могут быть представлены и социальные субъекты, не встроенные в действующую модель согласия), собственно процесс реализации отношений согласия (согласие-процесс, согласие-состояние) и, наконец, согласие-результат (на уровне достигнутого качественно нового уровня функционирования и развития интегрированного социального субъекта – в данном случае региона).

Разумеется, такая модель не является статическим образованием, а по необходимости должна быть гибкой, изменчивой, включающей в себя различные инновативные компоненты, реагирующей на все сколько-нибудь значимые изменения среды согласия. Собственно, процессы и процедуры реализации отношений согласия позволяют постоянно корректировать модель согласия, делать ее гибким и адекватным управленческим процессом с многоканальными параметрами «обратной связи».

Для переходного состояния общества специфическую особенность выработки модели государственного управления согласием – речь идет именно о региональном уровне – составляет именно то, что основной интегрированный социальный субъект – регион – на исходной (базисной) стадии формирования модели еще не представлен именно как целостность – с соответствующей региональной идеологией (по крайней мере, с четко обозначенными и осознаваемыми региональными целями, интересами), региональной идентичностью.



Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к теоретической регионалистике. Само понятие «регион» преимущественно применяется в существующей литературе как метафора, а большей частью – просто как синоним слова «область». Показательно то обстоятельство, что четкое толкование понятия «регион» отсутствует в отечественной законодательной терминологии, хотя определенные позитивные сдвиги в этом направлении происходят (прежде всего, речь идет о формировании концепции государственной региональной политики в Украине, а также о разработке основных направлений административно-территориальной реформы в государстве). Можно считать одновременно парадоксальным и симптоматичным, что в фундаментальном на сегодняшний день «Словаре законодательных терминов» есть разъяснение таких словосочетаний, как «региональная организация экономической интеграции», «региональный страховой фонд документации», «региональные автомобильные дороги», «региональные ландшафтные парки», даже «региональные языки или языки меньшинств» [1], – но отсутствует ... сам термин «регион».

Без преувеличения можно предположить, что правильное, основанное на определенном согласии – не только научной, но и широкой гражданской обществу – понятие «регион» может выступить неплохой основой для дальнейшего формирования основ национального согласия, региональной и межрегиональной консолидации и пр.

Как справедливо отмечает в своей работе В.Ф.Янукович, «современная экономическая (и, добавим, политическая так же. – авторы) ситуация Украины такова, что она объективно ведет к необходимости становления регионального самоуправления. Однако сегодня мы стоим еще на позициях областного административного управления. Содержание экономического региона значительно шире административной области [2].

Первоначально управленческая наука, на наш взгляд, неоправданно замыкалась в рамках узко-прагматического, административного понимания региона, отождествляя его, по сути, с понятием области. В последнее время становится понятным, что основных регионов в Украине существенно меньше, чем областей. Так, в зависимости от исходной точки зрения (ключевого принципа понимания региона) – исторической, экономической или сугубо географической в нашем государстве могут быть выделены от трех (Полесье, Степь и Лесостепь) до одиннадцати (Закарпатье, Галичина, Буковина, Волинь, Донетчина и пр.) и более регионов [3].

Конечно, государственное управление гражданским согласием не может абстрагироваться от исторических и социокультурных особенностей регионов. Планируемое в перспективе и, в общем-то, давно назревшее укрупнение регионального деления должно важным критериальным аспектом иметь фактор возможного достижения и поддержания социального согласия. Административно-территориальная реформа в целом может и должна привести к сохранению и упрочению отношений согласия, а не наоборот. Для этого необходимо, на наш взгляд, интегрированно выстроить концепцию региональной политики Украины во взаимосвязи с главными направлениями административно-территориальной реформы – в частности и, в особенности, с принципом повышения статуса регионов и постоянным вниманием к утверждению и развитию основ регионального согласия.

Собственно, модель формирования и государственного управления согласием в имеющихся условиях Украины прежде всего, и является основным средством формирования региона как структурной социально-территориальной целостности высокого порядка, как неотъемлемой части унитарного (с учетом достаточно широких полномочий регионов) государственного целого – Украины.

Иными словами, именно управленческая стратегия согласия по-настоящему формирует, «самоопределяет» регион как таковой – делает его из формальной,



административной величины – реальным социальным субъектом, активным участником государственной политики.

В конечном итоге, как нам представляется, модель государственного управления гражданским согласием в регионе является необходимым элементом формирования новой модели украинской государственности – регионализованного унитарного государства. Этому в целом соответствуют и наблюдаемые в последнее время тенденции в области административно-регионального реформирования (в направлении укрупнения областей-регионов, придания им большей административной и политической самостоятельности и пр.).

Безусловно, регион как социально-территориальную общность нельзя отождествлять в полной мере с организацией, однако определенные аналогии здесь уместны, – то есть можно «смоделировать» регион в качестве определенного рода организации – общности системно упорядоченной и функционирующей посредством централизованного управления (в то же время и общности самоорганизуемой – как, собственно, и свойственно организации). Политика согласия в данном случае будет партнерством и взаимным согласованием действий всех значимых социальных субъектов; прямой контроль здесь будет возможен только в административных структурах (административное обеспечение согласия) – а также через добровольно взятую на себя ответственность членами общественных организаций; элементы стандартизации (процессов, выпуска, знаний и навыков) можно усмотреть в выработке определенных стратегий (алгоритмов, социальных технологий) утверждения согласия, которые вполне могли бы использоваться в рамках других регионов, с учетом их местной специфики (в частности, это касается технологий развития самоорганизации, гражданской консолидации и пр.); стандартизация выпуска в нашей модели – определенные итоговые параметры отношений гражданского согласия, воплощенные принципы и ценности, которым привержены жители региона в своем большинстве;

В условиях развитого гражданского общества основным субъектом выработки и реализации (воспроизводства) отношений согласия выступают структуры гражданского общества – разнообразные общественные формирования, представляющие все многообразие социальных интересов – социально-экономических, социокультурных, этнических, гендерных и пр. В этом случае управление общественным согласием опирается на уже существующий социальный контракт, а политика служит как бы постоянному возобновлению, устойчивому «развертыванию» этого контракта.

Сегодня мы не можем пока говорить о наличии в Украине (соответственно, и в каждом другом отдельно взятом регионе) таких развитых структур гражданского общества, которые могли бы (и хотели бы) взять на себя всю полноту и сложность задач утверждения согласия, его институционализации и управленческого обеспечения. В лучшем случае мы имеем фрагментарные, во многом еще весьма незрелые и неустойчивые элементы такого гражданского общества, – и именно последовательно проводимая политика согласия (в частности, регионального) может привести к тому, что эти фрагменты не только сохранятся, но смогут образовать устойчивую, жизнеспособную и эффективную целостность.

Таким образом, в идеале модель управления гражданским согласием в регионе должна иметь своей основой – и иницирующим центром – эффективные и компетентные структуры гражданского общества (т.н. «третьего сектора»), успешно организующие взаимодействие с властными структурами, экономическими субъектами и пр. Реально же сегодня такая иницирующая и упорядочивающая роль в выработке и реализации стратегии регионального



согласия может принадлежать (и реально принадлежит) региональной административной элите, действующим властным структурам. Именно на них лежит основная ответственность за профессиональную, компетентную управленческую деятельность по управлению согласием (с учетом того, что речь идет именно о государственном управлении).

На протяжении примерно пяти лет (1997–2002 гг.) в Донецкой области формировалась и воплощалась в жизнь достаточно реалистическая (применительно к имеющимся условиям), прагматически ориентированная (целью ее было укрепить социально-политическую стабильность в Донецком регионе, снизить потенциал конфликтности) – и открытая для критики и инноваций (то есть потенциально применимая и в любом другом регионе Украины) модель государственного управления гражданским согласием (рис. 1).



Рис. 1. Организационная структура управления гражданским согласием в регионе

Общим концептуальным форматом для разработки такой модели было обращение руководства области – при непосредственной заинтересованной поддержке высшего политического руководства Украины – к выработке и реализации в новых условиях плановых принципов и подходов, в основе которых лежит методология и идеология программно-целевого развития, принципы управляемости и прогнозируемости, воплощенные в социально-экономической стратегии.

Выводы. Предложена концептуальная модель управления гражданским согласием в регионе, которая допускает выбор ключевого системообразующего принципа, положенного в основу стратегии процесса – принципа устойчивости. Определены структурные компоненты концептуальной модели управления гражданским согласием в регионе, которые дают возможность представить её в виде системной целостности.



Література

1. Словник законодавчих термінів. – К.: Основа, 2000. – С. 463.
2. Янукович В.Ф. *Инфраструктура промислового регіона: теорія, практика, перспективи.* – Донецьк: ІЭПИ НАН України, 1999. – С. 7.
3. Стебницький П. *Как делать Украину?* // *Корреспондент* . – 2002. – №24. – С. 16–17.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління
Хмельницького інституту регіонального управління та права
(протокол № 9 від 12.05.2003 року).*



Дергачова В.В.

*доцент кафедри міжнародної економіки і
права Донецького державного
університету економіки і торгівлі
імені М. Туган-Барановського,
кандидат економічних наук*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК ПЕРЕДУМОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Ще з кінця 50-х рр. минулого сторіччя вчені, політичні і суспільні діячі багатьох країн світу почали все більше усвідомлювати ресурсно-екологічну небезпеку. За існуючими тенденціями демографічного і соціально-економічного розвитку практично всіх країн світу можливості земної біосфери зберігати екологічну рівновагу і забезпечувати життєвими ресурсами постійно зростаючу кількість народонаселення планети будуть швидко вичерпані. Тому прийшли до висновку про нагальну потребу радикальної зміни парадигми розвитку земної цивілізації. У протилежному випадку ніякі екологічні і природоохоронні заходи, навіть комплексного характеру, а також широкомасштабні техніко-технологічні новації і жорсткі економічні механізми регулювання ресурсно-екологічних процесів не в змозі забезпечити нормальне функціонування біосфери і її найважливішої складової частини – людського суспільства.

У цьому контексті принципове і фундаментальне значення мала Конференція ООН з питань навколишнього середовища і сталого розвитку, що відбулася в червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро [1]. Саме на ній було проголошено, що основою рішення гострих соціально-економічних і ресурсно-екологічних проблем є перехід до моделі сталого розвитку, що має базуватися на принципах невід’ємності, взаємозалежності і взаємозумовленості задач збереження навколишнього середовища і забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. З того часу проблема концептуальних засад сталого розвитку країн і їх регіонів набула актуальнішого значення в зв’язку з ростом техногенного навантаження на зовнішнє середовище. У роботах А.С.Філіпенко [2], Б.М.Данілішина [3], В. Волошина і В. Трегобчука [4] ці питання вже висвітлювалися. Було надано дослідження щодо стану розвитку окремих країн, їх регіонів як передумови переходу до концепції сталого розвитку. Але стартові умови переорієнтації регіонів чи країн на модель сталого розвитку не обумовлювалися залежністю від забезпеченості території чи населення компонентами ресурсів