

О. Громико

ЗМІСТ ПОНЯТТЯ “ТРАНСФОРМАЦІЯ” ЯК БАЗОВОЇ НАУКОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Проаналізовано підходи до визначення змісту поняття “трансформація”. Розкрито основні етапи трансформації системи державного управління з позицій системного аналізу. Запропоновано визначення поняття “трансформація системи державного управління”.

Ключові слова: трансформація, управлінські трансформації, трансформація системи державного управління, реформи, зміни в державному управлінні.

Сучасний світ переживає складний період трансформацій, які стосуються усіх сфер суспільного життя, є неоднозначними за своїми наслідками й часто супроводжуються кризовими явищами. З огляду на це, для забезпечення можливості ефективного функціонування системи державного управління в умовах глобальної інтеграції вкрай необхідною є її адаптація до нових умов суспільного розвитку.

На трансформаційні процеси, які відбуваються у суспільстві та системі державного управління України, суттєво впливає низка зовнішніх та внутрішніх факторів: триваюча військова агресія, поглиблення і розширення негативних тенденцій в економіці, високий рівень корупції, слабка фінансова дисципліна, незадовільна інвестиційна привабливість, надмірне боргове навантаження, політична доцільність, а не раціональність у прийнятті управлінських рішень, відсутність системного підходу до формування і реалізації державної політики та здійснення реформ. Тому для формування сучасної системи державного управління необхідно детально переосмислити процеси, які в ній відбуваються, дослідити адекватність механізмів, форм і методів управлінського впливу потребам суспільного розвитку та інтеграції у світову спільноту, а також можливість застосування широкого спектру сучасних інноваційних технологій та інструментів управління.

На сучасному етапі вивченню питань трансформації системи державного управління приділяється багато уваги. Цей інтерес значною мірою зумовлений активізацією глобалізаційних та інтеграційних процесів у сучасному світі. Суттєвий внесок у дослідження трансформації держави зробили такі зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, Г. Веттерберг, Г. Гоулд, В. Дрехслер, Ю. Козлов, Н. Меннінг, Л. Паркер, Б. Петерс, Р. Пичас, К. Райхард, Дж. Сакс, А. Салай, Е. Самьєр, Т. Ферхаєн, Л. Холмс. Аспекти структурно-функціональних змін у системі державного управління України під впливом світових змін і внутрішніх чинників досліджували: В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Білорус, А. Гальчинський, В. Грановський, В. Єрмолаєв, М. Іжа, В. Князєв, І. Когут, І. Коліушко, С. Кравченко, Н. Мельтюхова, Л. Набока, П. Надолішній, Ю. Сурмін, В. Тимошук та інші. Однак у цих розробках зовсім мало уваги приділяється дослідженню трансформаційних процесів, які відбуваються саме у системі державного управління.

Мета статті полягає в узагальненні підходів до розгляду поняття “трансформація” та визначенні сутності трансформації системи державного управління.

Із набуттям Україною статусу незалежної держави розпочалися глобальні трансформації у різних сферах суспільного життя.

Як відомо, термін “трансформація” походить від латинського слова “transformatio”, що означає зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей, чого-небудь [1]. Етимологія слова, основне його значення, складається з двох латинських слів “trans” – “через, за” і “forma” – “вид, образ”, тобто зміна образу, видозміна. Таким чином, трансформувати з латини – “перетворювати, змінювати вигляд, форму, істотні властивості й т. ін. чого-небудь” [2].

Ще за радянських часів зазначене поняття активно використовувалося у різних галузях науки. Наприклад, у словнику видатного мовознавця, лексиколога, лексикографа, доктора філологічних наук С. Ожегова трансформатором названо актора, який грає по черзі ролі кількох або всіх дійових осіб невеликої, звичайної комічної п’єси і швидко міняє свій вигляд (костюм, грим, манери). Також трансформатор – це фокусник, що створює оптичні ілюзії; перетворення одних предметів у інші. Отже, в широкому розумінні трансформувати означає перетворювати з одного в інше [3].

У техніці “трансформатор” – це пристрій для перетворення енергії з однієї форми в іншу [4].

У сучасній науці термін “трансформація” вживається у техніці й конструюванні, фізиці, математиці, мовознавстві, генетиці й біології, також він набув широкого поширення в економіці, сучасних суспільних науках – політології, правознавстві, у державному управлінні тощо.

Найактивніше поняття “трансформація” почало використовуватися у другій половині ХХ ст. переважно для характеристики новітніх процесів, насамперед, пов’язаних із радикальними структурними змінами національних економік, зумовлених розвитком постіндустріального суспільства та глибокими змінами у економічних відносинах. На думку В. Подунай, це пояснюється, по-перше, істотним технологічним злетом провідних країн, обумовленим наступом постіндустріальної цивілізації, яка за своєю структурою відрізняється від епохи індустріалізації. Країнам, що розвиваються, належить вирішити проблему самовизначення і знайти місце в постіндустріальному світі. По-друге, сучасний економічний розвиток суспільства багато в чому обумовлений науково-технологічним прогресом. Відбувається активний перехід суспільства в інформаційну фазу, а суб’єкти господарювання діють у новому середовищі “економіки знань”. По-третє, глобальні економічні та соціальні процеси вимагають виокремлення тих економічних відносин, які створюють простір для активної діяльності не тільки державних і громадських структур, а й кожної людини окремо як основного суб’єкта економічних відносин. По-четверте, трансформації економічних відносин у більшості країн пострадянського простору були асинхронні інституціональним перетворенням, без вибору пріоритетних напрямків соціальної та регіонально-галузевої політики. Поглиблена розробка теорії трансформацій економічних відносин у постіндустріальному суспільстві, їх внутрішнього змісту і зовнішніх форм прояву необхідна для уточнення та прогнозування соціально-економічного розвитку та виокремлення тенденцій формування і розвитку економіки знань у системі науково-технологічних трансформацій [5].

Таким чином, у економіці поняття “трансформація” трактувалось як процес подолання істотних елементів старого порядку та формування якісно нового стану економічної системи. З огляду на це, радянський економіст Т. Заславська називала трансформаційний процес як поступове, відносно мирне, але водночас глибоке і відносно швидке перетворення соціальної сутності суспільства, обумовлене, насамперед, не зовнішніми факторами, а внутрішніми потребами системи [6].

Представники сучасної школи економіки Л. Стеблякова, Н. Івашенко, М. Йсмайлова трансформацію вважають дію або процес зміни форми, вигляду, суті суспільства або окремої структури. Вони вважають, що трансформація – це перетворення сутнісних компонентів соціуму, всіх аспектів і сфер суспільного життя [7].

У правознавстві “трансформація” – це спеціальний термін, що пов’язаний із теорією приведення в дію норм міжнародного права в межах внутрішньодержавного правопорядку. Серед інших юридичних форм узгодження міжнародного та внутрішнього права в теорії міжнародного права також виділяють: інкорпорацію, рецепцію, відсилання до міжнародного договору та імплементацію.

На сучасному етапі значно прискорилися процеси інтеграції та інтернаціоналізації правового і економічного життя усіх країн світу, тому роль міжнародних угод зросла настільки, що вже неможливо уявити собі взаємодію держав без створення базових нормативних актів, призначених для вирішення конкретних практичних завдань. На думку С. Войченко, такі міжнародні договори стали одним із основних джерел правових норм і для міжнародного права, і, за певних умов, для внутрішніх правових систем окремих держав [8]. Тому, зазвичай, у праві поняття “трансформація” пов’язане з цілковитою переробкою тексту міжнародно-правового акта чи окремих його статей із прийняттям на цій основі норм внутрішнього права. При цьому норми внутрішнього права нерідко формують інакше, ніж у першоджерелі – статті міжнародних договорів. Хоча за суттю зміст міжнародного зобов’язання в разі трансформації має зберігатися.

У політології термін “трансформація” часто застосовується при аналізі процесів, що відбуваються з політичними режимами в пострадянських суспільствах, коли для їх опису тільки загальноновизнаних моделей демократизації недостатньо.

Як зазначають О. Бродовська, П. Корольов, кардинальні зміни, що відбулися в кінці ХХ ст., зокрема і на пострадянському просторі, демонстрували, що подолання невизначеності перехідного періоду не завжди пов’язане з демократичною консолідацією, що трансформація політичних режимів могла бути спрямована не на демократичний розвиток [9].

Український політолог М. Шаповаленко трансформацію називає взаємно стимулюючі зміни моделей соціальної дії, з одного боку, і функціонування соціальних інституцій, пов’язаних із навмисним, цілеспрямованим впливом номінальних настанов (формальних норм, процедур або правил) – з іншого [10].

Отже, поняття “трансформація” різними науками і науковцями тлумачиться досить широко й застосовується до всіх типів істотних змін основних структур та систем суспільства. При цьому серед зарубіжних та вітчизняних науковців немає єдності поглядів на розуміння причин, факторів, що впливають на виникнення, формування та розвиток трансформаційних процесів і механізмів їх регулювання.

Найбільш комплексно поняття “трансформація” досліджено Ю. Шайгородським. На думку вченого, поняття “трансформація” є нейтральним стосовно оцінки динаміки суспільного розвитку. Воно дає можливість аналізувати не тільки прогресивні його тенденції, а й увесь спектр тенденцій соціальних змін, які можуть бути зворотними і незворотними, прогресивними та регресивними, революційними й еволюційними, цілеспрямованими і стихійними, системними та частковими тощо [11].

Держане управління є важливим видом людської діяльності, що забезпечує збереження і розвиток суспільства. Успішне функціонування та розвиток практично всіх суспільних підсистем і структур, реалізація інтересів і можливостей людей, їх безпека та

майбутнє залежать від якості державного управління [12]. З огляду на це, останнім часом все більше уваги приділяється вивченню процесів трансформації саме системи державного управління.

В енциклопедичному словнику з державного управління поняття “трансформація” визначається як перетворення соціальних інститутів, соціальних структур, що часом супроводжуються їх докорінною зміною [13]. А управлінськими трансформаціями називають докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функціонування, передусім перехід до нових принципів управління. Основним шляхом трансформацій системи державного управління вважається проведення відповідних реформ [14], якими найчастіше вважається перетворення, зміна, перевлаштування певного об’єкта, що передбачає його перехід у новий якісний стан, тобто його трансформацію.

Реформи, як правило, є основним і найбільш поширеним підходом до здійснення трансформацій системи державного управління. Тому співвідношення між управлінськими трансформаціями та управлінськими реформами часто розглядають як співвідношення “мета – шлях”. З огляду на це, при здійсненні планомірних управлінських трансформацій реформи є компонентом системних суспільних змін. Однак докорінне перетворення системи державного управління, крім еволюційних змін за допомогою реформ, може здійснюватися також внаслідок соціальних або політичних революцій. Тому розвиток суспільства може відбуватися як цілеспрямовано, тобто процеси є керованими, а зміни усвідомленими, так і спонтанно, в умовах постійного ризику і невизначеності [15].

При цьому треба звернути увагу на думку Н. Фоміцької, яка зазначає, що зміни в державному управлінні характеризують перехід системи державного управління з одного стану в інший, що включає трансформацію державно-управлінських парадигм, кількісні та якісні перетворення форм, методів, складових процесу державного управління тощо. Зміни в державному управлінні відбуваються в усіх сферах суспільного життя, стосуються всіх категорій державного управління. Цей процес відбувається постійно, змінюються не лише якісні й кількісні характеристики системи державного управління, а й основи (закони) її функціонування, пов’язані з виникненням нових явищ у суспільстві, тобто з його історичним розвитком [16].

Отже, трансформація системи державного управління тісно пов’язана із її розвитком, тобто процесом, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [17].

У системному аналізі виділяють п’ять етапів функціонування будь-якої системи, на кожному з яких відбуваються певні зміни:

- 1) взаємодія системи із зовнішнім середовищем;
- 2) відпрацювання системою алгоритму взаємодії із зовнішнім середовищем;
- 3) реорганізація (адаптація) внутрішньої структури системи завдяки її внутрішнім функціям до впливу факторів зовнішнього середовища;
- 4) узгодження функціонування елементів системи як цілісного організму;
- 5) перетворення (зміна) системою навколишнього середовища і себе самої [18].

Ці етапи розкривають послідовність та зміст перетворень, які відбуваються у системах під час їхньої взаємодії із зовнішнім середовищем. Розглянемо їх детальніше на прикладі трансформації системи державного управління.

На першому етапі взаємодії системи державного управління із зовнішнім середовищем її функціонування значно залежить від дії різних факторів (політичних, економічних, соціальних тощо), які зумовлюють потребу в трансформації. Як результат, змінюється ресурсне забезпечення, умови функціонування, потреби та інтереси споживачів послуг, що вимагає перегляду цілей, функцій, принципів, форм, методів, процедур управління, тобто трансформації внутрішнього середовища системи державного управління.

Водночас і сама система державного управління впливає на середовище з метою зміни його стану, що призводить до необхідності детального дослідження процесів, які в ньому відбуваються, вибору адекватних механізмів регулювання його розвитку, адаптації до нових умов, узгодження взаємодії з іншими системами. Таким чином, взаємодія системи із середовищем визначає проблемну ситуацію для системи, коли їй потрібно пристосуватися, “підкоритися” середовищу або посилено його трансформувати.

На другому етапі відбувається формування типу (моделі) взаємодії елементів (підсистем) системи державного управління між собою та/або із зовнішнім середовищем. Як правило, на вибір алгоритму взаємодії впливають результати аналізу чинників (об’єктивних і суб’єктивних, базисних та ситуаційних, внутрішніх і зовнішніх, керованих та некерованих, тих, що стосуються цілепокладання, і тих, що стосуються засобів досягнення визначених цілей тощо), які можуть позначатися на роботі системи державного управління та її окремих елементів.

Третій етап – етап реорганізації (адаптації) внутрішньої структури системи державного управління – передбачає корегування її цілей, функцій відповідно до цілей суспільного розвитку. Це пов’язано з тим, що зміна цілей системи державного управління зумовлює необхідність перегляду і зміни змісту й форм реалізації функцій, удосконалення структурної побудови і принципів діяльності, внаслідок чого змінюється стан системи і формується її здатність витримувати нові навантаження.

Процеси глобалізації, поява нових галузей народного господарства, технологій обробки матеріальних, інформаційних та інших ресурсів, зміна форм і суті спілкування, розвиток відносин власності та інформаційного суспільства спонукають до глибинних якісних перетворень у системі державного управління. Ліквідація старих та поява нових функцій або робіт по вже існуючих функціях зумовлюють необхідність збільшення або зменшення кількості державних службовців, обсягу інформації, яка потрібна для прийняття рішень, нових підходів до формування структурних підрозділів органів влади, організації зв’язків між ними, оптимізації технології і методів роботи. Тому цілі, функції, структура, механізми управління мають постійно аналізуватися і своєчасно коригуватися.

На четвертому етапі – етапі узгодження функціонування елементів системи як цілісного організму – має відбуватися перерозподіл навантаження між елементами системи державного управління та узгодження їх дій. Наприклад, трансформаційні процеси суб’єкта державного управління мають відображати зміни, що відбуваються у об’єкті управління. Фактично процеси внутрішніх трансформацій суб’єкта і об’єкта управління є відповіддю на зміни, що відбуваються у зовнішньому середовищі, та внаслідок урахування взаємних інтересів і потреб щодо подальшого розвитку.

На думку Н. Мельтюхової, інтереси суб’єкта і об’єкта системи державного управління [19] можуть змінюватись щодо кожного з компонентів системи управління: функцій, структури, інформації, техніки, технологій, методів. Втім інтереси сторін не завжди можуть збігатися. І якщо не враховуються чи ігноруються інтереси учасників

державно-управлінської взаємодії або порушується послідовність внесення змін у компоненти системи, то взаємного узгодження не відбувається, а навпаки з'являються суперечності розвитку, тривале невирішення яких може призводити до криз чи навіть руйнування системи.

Останній етап характеризує подвійність глобальних змін. Трансформуючись, система державного управління сама себе змінює (змінюються відносини, зв'язки, формуються нові принципи, інституції, механізми, технології відповідно до потреб суспільного розвитку, розробляється нова модель управління), а також перетворює навколишнє середовище. І ці процеси відбуваються одночасно. При цьому трансформаційні зміни, що відбуваються в системі, фактично стають поштовхом до початку "нових" трансформаційних процесів і невід'ємною частиною її розвитку.

Отже, трансформація системи – це процес якісних та кількісних перетворень у системі, зміни у її формі та змістові, адекватні історичним етапам розвитку суспільства. Такий підхід до трактування поняття "трансформація" є більш узагальнюючим і охоплює всі напрями можливих перетворень системи, акцентує увагу на кожному з них. Якісні та кількісні зміни у структурі, функціях, технологіях здійснення у системі загалом й окремо в кожному з елементів складають трансформаційний процес, тобто процес системних трансформацій, який охоплює всі сфери суспільного життя і, водночас, розпадається на низку трансформаційних складових, кожна з яких характеризує зміни, що відбулися у конкретний проміжок часу.

На основі узагальнення всіх зазначених підходів і комплексного розуміння змісту поняття "трансформація" можна запропонувати власне визначення поняття "трансформація системи державного управління", яке означає процес значних внутрішніх перетворень, які відбуваються у системі державного управління під впливом факторів зовнішнього і внутрішнього середовищ та супроводжуються змінами її змісту, форм і принципів організації задля досягнення вищого рівня упорядкування її компонентів, якості й результативності впливу на суспільний розвиток.

Такий підхід до тлумачення поняття "трансформація системи державного управління" конкретизує уявлення про дану наукову категорію, розкриває її складність і багатогранність, а тому потребує більш детального вивчення сутності змін, які відбуваються в системі державного управління під впливом різноманітних факторів, та обґрунтування напрямів і моделей її подальшого реформування.

Список використаної літератури

1. Словник іншомовних слів [Текст] / за ред. О. С. Мельничука. — К. : Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. — 775 с.
2. Словник української мови [Електронний ресурс] = Академічний тлумачний словник (1970 – 1980). — Режим доступу : <http://sum.in.ua>.
3. Ожегов С. И. Словар русского языка [Текст] : словарь / С. И. Ожегов ; [под. ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой]. — 18-е изд., стереотип. — М. : Рус. яз., 1887. — 797 с.
4. Словник української мови...
5. Подунай В. В. Теоретичне підґрунтя визначення глобальних науково-технологічних трансформацій / В. В. Подунай // Проблеми та перспективи інноваційного розвитку економіки [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (21 – 22 березня 2014 р., м. Одеса). — Херсон : Гельветика, 2013. — 132 с.
6. Заславская Т. И. О субъектно-деятельностном аспекте трансформационного процесса // Кто и куда стремится вести Россию? Акторы макро-, мезо- и микроуровней

современного трансформационного процесса [Текст] : монография / под общ. ред. Т. И. Заславской. — М. : МВШСЭН, 2001. — 130 с.

7. Трансформация экономических систем: теория и практика [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.00.01 “Економічна теорія” / Л. П. Стеблякова. — М. : [б. в.], 2006. — 34 с.

8. Войченко С. В. Поняття та форми імплементації в сучасному міжнародному праві [Електронний ресурс] / С. В. Войченко. — Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v46/64.pdf>.

9. Бродовская Е. В. Демократический транзит на постком-мунистическом пространстве: подходы к определению, модели, этапы [Электронный ресурс] / Е. Бродовская, П. Королев. — Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/demokraticeskij-tranzit-na-prokommunisticheskom-prostranstve-podhody-k-opredeleniyu-modeli-etapy>.

10. Шаповаленко М. В. Политическое развитие современных переходных общества: теоретические подходы и основные тенденции [Текст] : монография / М. В. Шаповаленко. — Х. : Изд-во Харьков. нац. ун-та внутр. дел, 2007. — 340 с.

11. Шайгородський Ю. Поняття “трансформація” як інструмент аналізу соціальних змін [Електронний ресурс] / Ю. Шайгородський. — Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/323>.

12. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.

13. Там само. — С. 713.

14. Там само. — С. 714.

15. Там само. — С. 619.

16. Там само. — С. 260.

17. Словник української мови...

18. Чернышов В. Н. Теория систем и системный анализ [Текст] : учеб. пособ. / В. Н. Чернышов, А. В. Чернышов. — Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. — 96 с.

19. Мельтюхова Н. М. Реалізація державно-управлінських відносин на регіональному рівні [Текст] : монографія / Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. — 180 с.

Стаття надійшла до редакції 08.04.2016

Схвалена до друку редколегією 20.04.2016

О. Нромько

THE CONTENT OF THE CONCEPT OF ‘TRANSFORMATION’ AS A BASIC SCIENTIFIC CATEGORY

The paper analyzes approaches to determining the content of the concept of ‘transformation’. The main stages in transformation of the public administration system are identified from a systems analysis perspective. A definition of the concept of ‘public administration system transformation’ is proposed.

Key words: transformation, administrative transformations, public administration system transformation, reforms, changes in public administration.