



**КОЛТУН
Вікторія
Семенівна,**

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ.

Анотація: У статті проаналізовано темпоральний аспект трансформаційних процесів системи місцевих органів публічного управління; обґрунтовано підходи до формування трансформаційного потенціалу вказаної системи на основі поняття "об'єктивно-змістовного часу", під яким розуміється кількість завершених циклів за одиницю фізичного часу.

Ключові слова: місцеві органи публічного управління, трансформація, темпоральний аспект, час.

УДК 352:005.3'4

Вікторія КОЛТУН

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Як наголошується у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році", "Сьогодні Україна пододала "стратегічну паузу"... На порядку денному – подальше реформування системи державного управління..." [12]. "Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території", зазначається у [6]. Проведена кореляція між двома ключовими документами, що визначають специфіку реалізації державної політики для місцевого рівня, доводить необхідність здійснення дослідження трансформаційних процесів у розвитку систем органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади з метою формулювання пропозицій щодо оптимізації наведених процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема трансформації органів публічного управління розглядалась у працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених як: [3]; [10]; [9]; [11]. Проблематика управління часом в системі публічного управління досліджувалась, головним чином, у межах тайм-менеджменту. Цьому аспекту присвячено праці Н.О.Алюшиної [1]; А.Г.Архангельського [2]; Н.Л. Шаргородської [13] та цілої плеяди інших. Загальнотеоретичні питання, пов'язані із феноменом часу досліджувались такими вченими як: С.І.Дорогунцов [3]; Б.Жиляєв [4]; Н.Луман [8] та цілим рядом інших. Як впливає з проведеного огляду наукових джерел, питання темпоральних аспектів трансформаційних процесів в системі публічного управління не виступали предметом спеціальних досліджень.

Метою статті є обґрунтування підходів до управління комплексними темпоральними факторами трансформації системи місцевих органів публічного управління (далі – МОПУ).

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що системи органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади відносяться до складних відкритих динамічних систем, характер змін (динаміки) у яких суттєво впливає на розвиток територій. "Для опису динамічних властивостей системи найбільш адекватно використовувати поняття "трансформація", розуміючи під ним процес перетворення однієї системи ... в іншу, який залежить від ендегенних і екзогенних факторів" (переклад наш – В.К.), пише російський дослідник Москвін Д.Е. [10]. У контексті даного дослідження важливе значення має наявність внутрішнього і зовнішнього чинників впливу на процес "перетворення" систем, іншими словами – формування нової системи, що буде характеризуватися іншими властивостями.

Сучасними науковцями активно досліджується феномен трансформації. Так, визначні українські вчені Ю.В.Ковбасюк і С.О.Кравченко акцентують увагу на специфіці "управлінських трансформацій" - "докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функці-

онування, передусім перехід до нових принципів управління” [5]. Важливою атрибутивною ознакою трансформації як такої є наявність її ”власного” ”трансформаційного потенціалу”, на який вказують вітчизняні вчені С.Дорогунцов і О.Ральчук: ”зміни самовдосконалення відповідної системи... використовують для цього... її власний трансформаційний потенціал [3].

Як зазначає С.Печуров, ”трансформаційні заходи мають сенс тільки тоді, коли вони наче ”вклинюються” у рутинний процес життєдіяльності... у такому випадку можливо очікувати швидку еволюцію стратегії, концепцій ...”[11]. Для нашого дослідження важливою є наведена С.Печуровим цитата американських фахівців з розвитку організацій, оскільки за побутовим поняттям ”вклинюються”, криється значно глибше розуміння резонансу екзогенних і ендогенних факторів розвитку, яке виникає при співпадінні фаз внутрішнього і зовнішнього циклів розвитку систем. Саме наведений принцип резонансу утворює ”власний трансформаційний потенціал системи”, про який йшлося вище.

Варто зазначити, що ”трансформація” є не єдиною моделлю управління суспільними змінами. Так, російським вченим О.Метелевою було здійснено на широкому історичному матеріалі ґрунтовний аналіз основних моделей управління процесами суспільних змін:

- керованої еволюції,
- реформування,
- модернізації
- трансформації [9].

Не поділяючи повною мірою поглядів дослідниці, наведемо однак, ключові підходи, що безпосередньо стосуються нашої проблематики. При реалізації моделі ”Керована еволюція” домінує природна складова, враховуються природні передумови для змін. ”Реформування” - природна складова враховується (різною мірою по відношенню до різних процесів). ”Модернізація” – превалює штучна складова. ”Трансформація” - природна складова майже повністю ігнорується.

Розглянемо полярні (на перший погляд) моделі – керованої еволюції та трансформації. Перша з них полягає у тому, що ”штучний вплив починає здійснюватись тільки тоді, коли суспільство вже готове до сприйняття і реалізації змін” [9]. За Г.Крайновим, ”розкіш” використання цієї моделі може дозволити собі суспільство, яке...не відчуває себе відстаючим і вимушеним когось наздоганяти” [7]. Зважаючи на суттєві досягнення сучасної української міжнародної політики, що уможливають вибір між геополітичними векторами подальшого розвитку, коректним видається припущення, що українське суспільство може ”дозволити собі розкіш” використовувати описану модель. О.Метелева пише, що ”ця модель є максимально наближеною до еволюційного процесу”[9].

У [12] наголошується на необхідності поглиблення трансформаційних процесів. Водночас, як випливає з ряду досліджень, заходи, спрямовані на трансформацію систем ОМС і МОВВ не завжди досягають мети. Як було показано вище, на процеси трансформації керуючих підсистем впливають екзогенні і ендогенні чинники. Проведений аналіз названих чинників для систем ОМС і МОВВ виявив, що однією з причин, які зумовлюють недостатню успішність трансформації МОПУ є невідповідність темпоральних вимірів ключових систем.

Екзогенним фактором є неспівпадіння специфіки (якісних темпів) суспільного розвитку в еволюційному розумінні і функціонування системи МОПУ. В результаті проведених досліджень нами отримано висновок, згідно з яким може бути розширено перелік традиційних моделей управління суспільним розвитком і для місцевого рівня запропоновано так звану модель ”трансформаційної ко-еволюції”.

Специфічними ознаками трансформаційної ко-еволюції для місцевого і регіонального рівнів є: її телеологічна спрямованість,що зумовлена цілепокладальним характером людської діяльності (за К.Марксом, Ю.В.Ковбасюком, В.П.Івановим, тощо);

наявність такої свідомо обраної моделі майбутнього, яке відповідає "умовам можливості" за Н.Луманом: "політично можливе, економічно можливе, технічно можливе"; узгодженість темпоральних вимірів систем ОМС і МОБВ із об'єктивними закономірностями сталого розвитку; комплементарний характер темпорального розвитку систем і підсистем ОМС і МОБВ.

Ендогенним фактором є неспівпадіння "часів" функціонування елементів систем ОМС, МОБВ та системи МОПУ в цілому - фізичного, суб'єктивного, соціального. Сучасні науковці виділяють такі види часу: фізичний, світовий, історичний, соціальний, час окремої системи, тощо. Фізичний час характеризується в наступний спосіб (Б.Жиляєв): "Прийнятні зв'язки працюють тільки в одному напрямі, майбутні події не можуть впливати на минулі. Зростання ентропії з плином часу є "абсолютним правилом" [4].

В контексті даного дослідження для нас важливими є аспекти: неможливості впливу на об'єктивний характер процесів та зростання ентропії з плином часу.

Соціальний час є одним з найбільш визначальних для людської сутності. Класик вчення про час Н.Луман, писав, що соціальний час є "важливим виміром функціонування соціальних систем - через програмування діяльності особистостей у форматі організацій"[8]. У контексті нашого дослідження особливе значення має програмувальний характер соціального часу, що налаштовує на розмірність (ритм, темп діяльності, циклів діяльності) особистостей та підсистем у межах системи та надсистеми. Н.Луман характеризує його як "принципово плюральний, тобто співіснує велика кількість різновидів соціального часу — з різною швидкістю та розмірністю перебігу, з різною інтенсивністю, обсягом охоплення соціальних груп" [8].

У даному твердженні криється широка перспектива досліджень проблематики принципової узгоджуваності соціальних часів, взятих у їх "плюральності". У контексті науки "державне управління" позитивне вирішення питання щодо потенційного узгодження різних "соціальних часів" дає можливість визначати "оптимальну" для умов конкретного середовища (галузі або регіону) "розмірність" соціального часу для всіх задіяних у процесі елементів керуючої підсистеми. Науково обґрунтований підхід до побудови алгоритму визначення вказаної розмірності соціального часу дасть можливість свідомо обирати одну із альтернативних траєкторій еволюційного розвитку територій і держави в цілому.

Час окремої системи досліджував класик теорії часу Н.Луман, наголошуючи на його функції "стабілізації системних меж. Завдяки фіксації меж система відзна-чає частину з нескінченного навколишнього світу як "власну", внутрішню подію..." [8]. Наведена думка Н.Лумана становить для нас значний інтерес, адже може бути задіяна в якості теоретичного підґрунтя для подальшого розгляду специфічного соціального часу "окремого" елемента системи ОМС або МОБВ. На її основі видається обґрунтованим твердження, що кожен елемент вказаних систем є певною мірою "відокремленим" від решти, міра ж такої "відокремленості" зумовлена розбіжністю у соціальному часі.

Суб'єктивний час лежить в основі методик тайм-менеджменту і пов'язаний із "вивченням здатності людини організовувати свою діяльність на далеку часову перспективу та прогнозувати свою діяльність" [13]. Варто наголосити, що фахівці з управління зосереджують свою увагу у проблематиці "часу" головним чином на методиках тайм-менеджменту. Його сучасні концепції зводяться до організації часу, що виступає у них як даність, на об'єктивний характер якої неможливо вплинути. В такому середовищі організація (особистість) здатна лише "підлаштовуватись" під об'єктивну реальність.

У запропонованому нами баченні часу як домірного до суб'єкту-1 (людини, організації, системи), рівнопокладеного суб'єкту-2, закладено можливості змінювати час в його змістовних (але не фізичних) характеристиках. Під змістовними сутнісними характеристиками маємо на увазі не окремі події (дії, вчинки, факти, тощо), а їх складні

системи. Зважаючи на розуміння часу як системи, видається науково плідною спроба використання інструментарію, притаманного дослідженням циклічності розвитку, оскільки відносно замкненими системами у просторі часу є цикли.

Як продемонстровано вище, у сучасній науці прийнято розмежовувати суб'єктивний і об'єктивний час. Пропонуємо уточнити дане поняття, увівши в науковий обіг наступну типологію аспектів часу, що може мати прикладне управлінське значення:

- фізичного часу - на даному етапі не підлягає управлінським впливам;
- суб'єктивного часу (сприйняття розмірності - темпів, швидкості процесів – особою, організацією або системою), піддається корегуванню методами тайм-менеджменту;
- об'єктивно-змістовного часу.

Під об'єктивно-змістовним часом розуміємо кількість завершених циклів (для особи, організації, системи, тощо) за одиницю фізичного часу. В ідеальній моделі функціонування організації співпадає об'єктивно-змістовний час, фізичний і суб'єктивний. Розрив між оптимальною для зовнішнього середовища "нормою", суб'єктивним і об'єктивно-змістовним часом долається за рахунок приведення кількості завершених циклів (з урахуванням витрачених ресурсів) до максимально можливої (необхідної) норми у конкретному середовищі з урахуванням психофізіологічних особливостей функціонування кадрового потенціалу ОМС і МОБВ.

Повертаючись до необхідності узгодження темпоральних вимірів керуючих підсистем в регіоні та на місцевому рівні, зазначимо, що забезпечити єдність соціального часу для всіх елементів системи МОПУ в регіоні видається можливим через управління щільністю інформаційних потоків, кількістю інформаційних наповнень в контексті описаного вище "об'єктивно-змістовного часу" у процесах циклічного функціонування керуючих підсистем. Видами спрямованого впливу можуть бути узгодження в певних циклах дії із іншими елементами системи. У такий спосіб може бути розв'язана задача "трансформаційної ко-еволюції" як одного з варіантів трансформаційних процесів у МОПУ.

Принагідно зазначимо, що відомі українські вчені Ю.В.Ковбасюк і С.О.Кравченко пишуть, що "системну трансформацію в певній країні не-обхідно проводити з урахуванням тенденцій розвитку суспільства" [5]. Запропонований у даному дослідженні підхід до управління комплементарними темпоральними факторами в ендегенних і екзогенних впливах на динаміку систем ОМС і МОБВ повністю відповідає цитованому підходу сучасних вчених.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В результаті проведеного дослідження вперше: розроблено підхід до управління комплементарними темпоральними факторами в ендегенних і екзогенних впливах на динаміку систем ОМС і МОБВ, який ґрунтується на понятті "об'єктивно-змістовного часу" (запропоновано вперше), під яким розуміємо кількість завершених циклів (для особи, організації, системи, тощо) за одиницю фізичного часу.

Перспективи подальших досліджень пов'язані із проблематикою темпоральних вимірів систем органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади та формуванню трансформаційного потенціалу.

Література:

1. Алюшина Н.О. Тайм-менеджмент: часова організація діяльності державного службовця [Текст] : робоч. зошит з дистанц. курсу / Н. О. Алюшина ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
2. Архангельский Г.А. Тайм-драйв: как успевать жить и работать / Глеб Архангельский. – 5-е изд., доп. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2007. – 256с.
3. Дорогунцов С. Реалії цивілізаційного розвитку/ С. Дорогунцов, О.Ральчук. – Вісник НАН України. – 2006. – № 3. – С. 3-24.
4. Жилияев Б.Е. Стрела времени. [Электронный ресурс] / Б. Е. Жилияев. Режим доступа: http://www.mao.kiev.ua/lectures/2011_2_arrow_of_time.html

5. Ковбасюк Ю.В. Трансформації управлінські/ Ю.В.Ковбасюк, С.О.Кравченко. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.- С.664.

6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>

7. Крайнов Г. ”Догоняющие” реформы в России: история и современность / Г. Крайнов // Современные проблемы науки и образования. – 2009. – № 6 – С. 117–118.

8. Луман Н. Час і системна раціональність. / Ніклас Луман – Перекл. з нім. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 224 с.

9. Метелева Е. Модернизация, трансформация, реформа. Стратегии России. [Электронный ресурс] / Е. Метелева. – Режим доступу: http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?subaction=showfull&id=1298626983&archive=1298627601&start_from=&ucat=14& :

10. Москвин Д.Е. Институциональная неопределенность как фактор трансформации политической системы. [Электронный ресурс] / Д. Е. Москвин. – Режим доступу: [http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050\(03_21-2007\)&xsl=showArticle.xslt&id=a14&doc=../content.jsp](http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050(03_21-2007)&xsl=showArticle.xslt&id=a14&doc=../content.jsp)

15. Печуров С. Спиральная трансформация. / С. Печуров. – Военно-промышленный курьер. – выпуск № 30 (47) – 11 августа 2004 года.

16. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

17. Шаргородська Н. Л. Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. на здоб. наук.ступ. канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.03 – державна служба. /Н. Л. Шаргородська. – Дніпропетровськ, 2008. – 23 с.