

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

В. Д. БАКУМЕНКО, С. О. КРАВЧЕНКО

**МЕТОДОЛОГІЯ
СИСТЕМНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Навчальний посібник

КИЇВ – 2011

УДК 351:002.8

БАКУМЕНКО В. Д., КРАВЧЕНКО С. О. *Методологія системних досліджень в державному управлінні: Навчальний посібник/* БАКУМЕНКО В. Д., КРАВЧЕНКО С. О. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.

У навчальному посібнику відображено сучасні уявлення про методологію системних досліджень в державному управлінні в авторській інтерпретації, що ґрунтується на великому теоретичному та практичному досвіді науково-прикладних розробок для різних завдань державного управління.

Розраховано на студентів системи підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” за спеціальностями освітнього напрямку «Державне управління». Може бути корисним для слухачів системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, докторантів, аспірантів і здобувачів наукових ступенів у галузі наук «Державне управління», фахівців з проблем державного управління.

Рецензенти:

Кальниш Ю.Г., доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник;

Руденко О.М., доктор наук з державного управління, доцент.

Рекомендовано до друку Вченою радою Академії муніципального управління. Протокол № 1 від 28 вересня 2011 року.

ВЕБ-адреса для комунікації з авторами: **bakum45@mail.ru;**
sergnika@mail.com

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. СИСТЕМНИЙ ПІДХІД – ВИТОКИ, АСПЕКТИ, ВИЗНАЧЕННЯ	6
Контрольні запитання до розділу 1	25
РОЗДІЛ 2. АРХИТЕКТУРА СИСТЕМ	26
Контрольні запитання до розділу 2	39
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ	40
Контрольні запитання до розділу 3	48
РОЗДІЛ 4. МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМ	49
Контрольні запитання до розділу 4	60
РОЗДІЛ 5. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ	61
Контрольні запитання до розділу 5	70
РОЗДІЛ 6. МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ.....	71
Контрольні запитання до розділу 6	86
РОЗДІЛ 7. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЦИКЛУ УПРАВЛІННЯ	88
Контрольні запитання до розділу 7	94
РОЗДІЛ 8. СИСТЕМНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ РОЗГЛЯД ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ	95
Контрольні запитання до розділу 8	101
РОЗДІЛ 9. ДОСЛІДНИЦЬКО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПРОЦЕС ВИЯВЛЕННЯ НОВИЗНИ ДОСЛІДЖЕННЯ	102
Контрольні запитання до розділу 9	108
Список використаних джерел інформації	109

ПЕРЕДМОВА

Основним завданням навчального посібника є надання сучасного уявлення про методологію системних досліджень в державному управлінні. Він складається з девяти розділів й охоплює достатньо широкий спектр питань за обраною тематикою, в т. ч.: витоки, аспекти, визначення системного підходу; архітектура систем; основні принципи системного підходу; моделювання систем; практичні аспекти системного підходу; методологія наукових досліджень; методологічні аспекти циклу управління; системно-методологічний розгляд процесу управління, а також дослідницько-технологічний процес виявлення новизни дослідження. Всі ці питання розглянуті під кутом зору теорії та практики державного управління.

Матеріал навчального посібника зорієнтований на підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” за спеціальностями освітнього напрямку «Державне управління», зокрема за двома модулями: "Модуль 1. Методологія системного підходу" і "Модуль 2. Дослідницькі та інноваційні процеси в державній службі". На перший із зазначених модулів зорієнтовані перші п'ять розділів, а на другий модуль – останні чотири розділи.

При висвітленні матеріалу широко використовувалися слайди, що ілюструють його та у сукупності можуть бути використані як опорний конспект. У першому модулі автори привертають увагу до розділів "Системний підхід – витоки, аспекти, визначення" і "Моделювання систем". До першого з них тому, що в ньому, насамперед, надані всі базові визначення щодо системного підходу. А до розділу "Моделювання систем" тому, що в ньому дається низка науково обґрунтованих моделей державного управління як системи, що в сукупності дає змогу комплексно зрозуміти відповідне надзвичайно складне і багатогранне явище.

У другому модулі автори рекомендують загострити увагу на

всіх розділах. На розділі «Методологія наукових досліджень» тому, що в ньому дається комплексне розуміння того інструментарію, за допомогою якого проводяться наукові дослідження у галузі державного управління. На розділі «Методологічні аспекти циклу управління», в якому комплексно та истемно показано розуміння важливості місця та ролі такого циклу в управлінській діяльності. На розділі «Системно-методологічний розгляд процесу управління» як такому, що вчить підходу науково-обґрунтованого, випереджаючого державного управління. На розділі "Дослідницько-технологічний процес виявлення новизни дослідження", оскільки він дає розуміння загальної технології отримання нових наукових результатів у цих дослідженнях як передумови інноваційного розвитку. Загалом, другий модуль має бути особливо цікавий тим, хто далі планує навчатися у аспірантурі або безпосередньо пов'язаний з науковими дослідженнями за профілем професійної діяльності.

При написанні посібника автори спиралися як на власний досвід фахівців у сфері державного управління та менеджменту, так і на праці відомих українських та зарубіжних вчених, зокрема, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Волкової, О. Воронова, Д. Гвішіані, С. О'Доннела, П. Друккера, В. Дункана, Г. Кунца, М. Месаровича, М. Мескона, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Машкова, А. Пригожина, Т. Сааті, Г. Саймона, Р. Фатхутдинова, А. Чандлера та ін.

Навчальний посібник є складовою частиною навчально-методичного комплексу підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" в Академії муніципального управління Мінісвіти і науки, молоді та спорту України (м. Київ).

РОЗДІЛ 1

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД – ВИТОКИ, АСПЕКТИ, ВИЗНАЧЕННЯ

Насамперед слід сказати, що системний підхід посідає особливе місце в методологічному арсеналі теорії державного управління (слайд 1).

ЗНАЧЕННЯ ТА СУТНІСТЬ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

- **Для сучасного управлінського мислення характерне органічне поєднання як мінімум двох наукових підходів, а саме, системного та ситуаційного.**
- **Системний підхід – це напрям методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем**
- **Найбільш широке тлумачення системного підходу належить авторові ідеї загальної теорії систем Л.Берталанфі, який визначив його предмет як формулювання і фіксацію загальних законів та принципів, що притаманні всім системам.**

Слайд 1.

Згідно з висновками вчених, сучасне управлінське мислення базується на поєднанні двох наукових підходів, а саме системного та ситуаційного. А у межах цієї дисципліни увага буде зосереджена на системному підході.

Отже, цей підхід є однією з основ сучасної державно-управлінської теорії та успішної практики. У чому ж полягає сутність цього підходу? Щодо цього є дещо відмінні тлумачення, з яких Вам пропонується наступне.

Системний підхід – це напрям методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем.

Це визначення видається найбільш вдалим, оскільки є простим і коротким. Але воно потребує розшифровки двох понять: "об'єкт" і "система".

Ми маємо, передусім, звернутися до філософських словників, згідно з якими, якщо відповідні визначення трохи спростити: об'єкт – це будь-яке явище, процес або предмет, на який спрямована практична або пізнавальна діяльність людей.

Враховуючи це визначення, можна сформулювати принцип системності, який лежить в основі системного підходу. Він проголошує, що будь-яке явище, процес або предмет оточуючої дійсності може розглядатися як система. Наприклад, як систему можна розглядати сукупність органів державної влади, процес управління або таке явище як корупція.

У цьому зв'язку один з основоположників теорії систем, австрійський біолог Людвіг фон Берталанфі свого часу визначив предмет системного підходу як формулювання і фіксацію загальних законів та принципів, що притаманні всім системам.

Тут принагідно зазначимо, що теорія систем – це великий науковий напрям, що досліджує закономірності виникнення, будови, функціонування та розвитку систем різної природи.

Отже, основоположною категорією системного підходу є поняття "система". Вченими вироблений цілий спектр визначень, які характеризують різні аспекти системності (слайд 2).

Зокрема, той же Берталанфі визначав систему як комплекс елементів, які взаємодіють або сукупність елементів, які знаходяться у певних відношеннях один з одним та із середовищем. Визначення такого ж типу знаходимо у сучасному виданні "Словник системного аналізу в державному управлінні", 2007 р.: система – сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток. У цих визначеннях вводяться основні характеристики будь-якої системи: елемент; взаємодія; відношення; зв'язок; цілі; функції, а також підкреслюється важливість чіткого відмежування системи від її оточуючого середовища.

БАЗОВІ ПОНЯТТЯ (1)

- **Система** – комплекс елементів, які взаємодіють або сукупність елементів, які знаходяться у певних відношеннях один з одним та із середовищем (Л.Берталанфі).
- **Система** – сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток (“Словник системного аналізу в державному управлінні”, 2007 р.).
- **Система** – будь-яка множина змінних, які дослідник вибирає з числа змінних, що властиві реальному об'єкту (У.Р.Ешбі).

Слайд 2.

На думку Уільяма Росса Ешбі, одного з перших дослідників складних систем, систему можна визначити як будь-яку множину змінних, які дослідник вибирає з числа змінних, що властиві реальному об'єкту. Тут акцент на тому, що будь-який реальний об'єкт є дуже різноманітним, тому його можна представити різними системами в залежності від потреб пізнавальної або практичної діяльності. Це важливе положення, оскільки державне управління є дуже складним явищем, яке також може уявлятися багатьма способами, що ми побачимо далі (слайд 3).

У класичній роботі "Основи менеджменту" дається таке визначення: система – це деяка цілісність, що складається із взаємозалежних частин, кожна з яких дає свій внесок у характеристики цілого. Тут непрямо говориться про те, що ціле має якості, яких немає у його частин. В тій же закономірності цілісності наголошується у визначенні, яке було класичним для енциклопедичних словників радянського періоду: система – це множина елементів, що знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним та утворюють певну цілісність, єдність.

БАЗОВІ ПОНЯТТЯ (2)

- **Система** – деяка цілісність, що складається із взаємозалежних частин, кожна з яких дає свій внесок у характеристики цілого (“Основи менеджменту”).
- **Система** – множина елементів, що знаходяться у відношеннях і зв’язках один з одним та утворюють певну цілісність, єдність (радянські енциклопедичні словники).
- **Система** – засіб або спосіб вирішення проблеми (С.Оптнер).
- **Система** – здійснення процесу перетворення вхідних даних у вихідні, що в результаті призводить до вирішення проблеми (М.Месарович).

Слайд 3.

Нарешті, є визначення Нобелівського лауреата Стенфорда Оптнера, згідно з яким система є засобом або способом вирішення проблеми. Подібний погляд знаходимо у роботі ще одного класика системного підходу Михайла Месаровича, де система розуміється як здійснення процесу перетворення вхідних даних у вихідні, що в результаті призводить до вирішення проблеми. Тут піднімається питання призначення системи, для чого вона в підсумку потрібна. Наприклад, система державного управління, з погляду суспільства, призначена забезпечувати його цілісність, функціонування і розвиток. А якщо ця система державного управління це своє призначення реалізує погано, то піднімаються питання її удосконалення, реформування, а якщо це не допомагає, то можливі і певні революційні події.

Інтегруючи наведені типи тлумачень можна запропонувати таке визначення, яке прийнято у нашому курсі навчальному посібнику. *Система* – це сукупність взаємопов’язаних і розташованих у певному порядку елементів, які взаємодіють між собою та складають цілісне утворення, що забезпечує вирішення певних проблем.

Існують різні класифікації систем. Зокрема, за своєю природою системи поділяють на три великі класи – технічні, біологічні та соціальні системи. Так от, об’єктами державного управління виступають соціальні системи, і сама система

державного управління також є соціальною системою.

А у теорії систем соціальні системи розглядаються як відкриті системи, найважливішими елементами яких є люди, структури, завдання та технології, спрямовані на досягнення різноманітних цілей у навколишньому середовищі, що безперервно змінюється. При цьому відкрита система – це система, що характеризується взаємодією з навколишнім середовищем, прозорими межами і використанням ресурсів із середовища. За висновками вчених, соціальна система є складним організованим, упорядкованим цілим, яке складається з індивідів, соціальних спільнот та інститутів, що об'єднуються різноманітними зв'язками та відношеннями і мають соціальну природу. Основну роль у таких системах відіграють люди, які виступають суб'єктами соціальної діяльності.

Звідси випливає, що система державного управління – це відкрита соціальна система, найважливішими елементами якої є люди, структури, завдання та технології, спрямовані на досягнення різноманітних цілей у суспільстві, що безперервно змінюється. Центральним елементом у цій системі є люди.

Тепер звернемо увагу на основні характеристики будь-якої системи, в тому числі і соціальної (слайд 4).

БАЗОВІ ПОНЯТТЯ (3)

Основні характеристики системи:

- **Елементний склад.** Елемент – найпростіша неподільна частина системи з точки зору поставленої пізнавальної або практичної мети.
- **Підсистеми** – частини елементів системи, що утворюють відносно автономні цілісності та виконують у межах системи відносно самостійні функції, спрямовані на досягнення загальних цілей системи.
- **Зв'язки** – взаємозалежності елементів системи, що призводять до обмеження поведінки цих елементів.
- **Відношення** – характер взаємного розташування елементів системи.

Слайд 4.

Першою з них є елементний склад. Під елементом прийнято розуміти найпростішу неподільну частину системи, межа її поділу з точки зору поставленої пізнавальної або практичної мети. Систему можна розділити на елементи різними способами в залежності від формулювання мети та її уточнення у процесі дослідження або практичної діяльності. Наприклад, державний орган як елемент системи державного управління. Тут же потрібно зупинитися на понятті підсистеми. Підсистема – це частина елементів системи, що утворюють відносно автономну цілісність та виконують у межах системи відносно самостійні функції, спрямовані на досягнення загальних цілей системи. Наприклад, підсистема місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади.

Другою характеристикою є зв'язки, тобто взаємозалежності елементів системи, що призводять до обмеження поведінки цих елементів. Зв'язки поряд з елементами забезпечують виникнення і збереження структури і цілісних властивостей системи. Сукупність та характер зв'язків визначає як будову (статичу), так і функціонування (динаміку) системи. Наприклад, зв'язки у системі органів виконавчої влади – субординаційні та координаційні.

Третьою характеристикою є відношення між елементами системи, що відображають характер взаємного розташування елементів системи. Наприклад, відношення між Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади.

Четверта характеристика – це взаємодії, що відображають процеси впливу елементів системи один на одного (слайд 5) . Наприклад, взаємодії між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

П'ятою характеристикою є структура – сукупність стійких зв'язків системи, що забезпечують її існування та збереження її основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах. Наприклад, структура системи органів виконавчої влади, яка має зберігати цю систему при будь-яких реформах.

БАЗОВІ ПОНЯТТЯ (4)

Основні характеристики системи:

- **Взаємодії** – процеси впливу елементів системи один на одного.
- **Структура** – сукупність стійких зв'язків системи, що забезпечують її існування та збереження її основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах.
- **Розподіл функцій** між елементами системи. **Функція** – перетворення призначення у дію.
- **Цілі** – бажані результати або стани, яких система має досягти у певний час.
- **Середовище** – сукупність об'єктів, які впливають на систему або змінюються під впливом системи.

Слайд 5.

Шоста характеристика – це розподіл функцій між елементами системи. Функція, якщо коротко, – це перетворення призначення у дію. Кожен елемент у системі для чогось призначений і відповідним чином діє, даючи внесок у забезпечення цілісності системи, її основних властивостей та, у підсумку, у досягнення цілей системи. Наприклад, кожен орган у системі органів державної влади виконує свою функцію, що в сукупності має забезпечувати досягнення цілей системи державного управління.

Сьома характеристика – це цілі системи, тобто бажані результати або стани, яких система має досягти у певний час. Наприклад, цілі системи державного управління фіксуються у стратегічних документах щодо державного розвитку.

Восьма характеристика – це середовище системи, тобто сукупність об'єктів, які впливають на систему або змінюються під впливом системи. Наприклад, для системи державного управління таким середовищем є сукупність суспільних процесів у даній країні, а також її міжнародне оточення, тобто інші країни, міжнародні організації, наддержавні об'єднання та інше.

Виходячи з виділених характеристик, можна скласти

перелік питань, на які потрібно відповісти, щоб мати повне уявлення про будь-яку систему. З цього приводу відомий російський вчений Віктор Афанасьєв зазначав, що пізнати систему – це означає розкрити її:

- сутність, якісну специфіку, властиві їй системні, інтегративні якості;
- склад, кількісну і якісну характеристику її частин, їх координацію і субординацію, головну з частин;
- структуру, тобто внутрішню організацію, взаємозв'язок компонентів, встановивши при цьому, чому ці компоненти поєднуються, взаємодіють саме так, а не інакше, чому, взаємодіючи, вони утворюють саме дане, а не інше ціле;
- функції, тобто активність, життєдіяльність системи, рівно як і функції частин, встановивши при цьому, як ці останні "працюють" на загальні функції;
- інтегративні, системні чинники, механізми, що забезпечують цілісність системи, її вдосконалення, розвиток, взаємодію;
- комунікації із зовнішнім середовищем, в тому числі зв'язок з більшим цілим, частиною якого є дана система;
- історію, початок і джерело виникнення, становлення, тенденції і перспективи розвитку, перетворення в якісно нову цілісну систему.

І для того, щоб дати відповіді на всі ці питання стосовно певної соціальної системи, той же Афанасьєв рекомендував застосовувати системний підхід у кількох аспектах.

Першим є системно-компонентний аспект системного підходу, що полягає у виділенні елементів системи (слайд 6). У соціальних системах розрізняють матеріальні, процесні, ідейні і людські елементи.

Матеріальні елементи – це, як правило, предмети, знаряддя і засоби праці, а також предмети споживання, що створені людиною.

ОСНОВНІ СИСТЕМНІ АСПЕКТИ

(ЗА В.АФАНАСЬЄВИМ)

Системно-компонентний аспект системного підходу – виділення елементів системи. У соціальних системах йдеться про матеріальні, процесні, ідейні і людські елементи.

- **Матеріальні елементи** – як правило, предмети, знаряддя, засоби праці, предмети споживання, що створені людиною.
- **Процесні елементи** – суспільні процеси, пов'язані з діяльністю людей, соціальних груп, класів.
- **Ідейні елементи** – суспільні ідеї, які створюються і розповсюджуються людьми і за якими завжди виступають певні інтереси, потреби людей.
- **Людські елементи** – люди, їх групи та прошарки. Людина, за висловом В.Афанасьєва, є елементарним носієм соціальної системної якості.

Слайд 6.

Процесні елементи – це суспільні процеси, пов'язані з діяльністю людей, соціальних груп, класів. Традиційно ці процеси поділяють за сферами вияву. Основними такими сферами переважно вважають чотири – економічну, політичну, соціальну і гуманітарну.

Ідейні елементи – це суспільні ідеї, які створюються і розповсюджуються людьми і за якими завжди виступають певні інтереси, потреби людей.

Людські елементи – це люди, їх групи та прошарки. Отже, основними елементами соціальної системи є саме люди, які, згідно з думкою В.Афанасьєва, є елементарними носіями соціальної системної якості.

Другим є системно-структурний аспект системного підходу, що передбачає визначення структури, тобто сукупності стійких зв'язків системи. У застосуванні до суспільства структура – це сукупність зв'язків між елементами суспільства або, як прийнято говорити, суспільних відносин. Структура виступає як внутрішня організація суспільства, його окремих сфер або галузей. В різних сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній,

духовній) відносини між людьми є різними. Звідси наявність відповідних специфічних структур конкретних сфер або галузей суспільства.

Третім є системно-функціональний аспект системного підходу, що полягає у виявленні функцій системи та її елементів. Функції виступають як зміст та способи вияву активності, життєдіяльності системи та її елементів, як різноманітність поведінки, що сприяє збереженню системи, як взаємозв'язок, що визначає порядок включення елементів у ціле. Функції елементів по відношенню до функцій системи носять підпорядкований та доцільний характер, інакше елементи випадають із системи.

Четвертим є системно-інтегративний аспект системного підходу, що полягає у визначенні чинників системності, тих механізмів, які забезпечують збереження якісної специфіки системи, її функціонування і розвиток. В соціальних системах такими механізмами є механізми управління, завдяки яким забезпечується самоорганізація даних систем.

До цих чотирьох аспектів видається доцільним додати п'ятий, системно-цільовий аспект системного підходу, що передбачає з'ясування місії та основних цілей системи. Цілі є основою функціонування та розвитку будь-якої соціальної системи, зокрема визначення її функцій та структури.

Як вже говорилося, як будова (статика), так і функціонування (динаміка) системи визначається сукупністю та характером її зв'язків. Наприклад, на думку Еріха Юдіна, уявлення про цілісність системи конкретизується через її зв'язки. Отже, при дослідженні системи спеціальну увагу потрібно приділяти виявленню різноманітності її зв'язків і зведенні їх в єдину картину. А для того, щоб зрозуміти цю різноманітність, розглянемо розроблені у теорії систем класифікації зв'язків (слайд 7).

Зокрема, зв'язки можна класифікувати за характером та спрямованістю взаємодії у різних аспектах. За такого підходу зв'язки поділяють на спрямовані та неспрямовані, односторонні та двосторонні, рівноправні та нерівноправні, внутрішні та зовнішні.

СИСТЕМНІ ЗВ'ЯЗКИ

- **За характером та спрямованістю взаємодії** у різних аспектах: спрямовані та неспрямовані; односторонні та двосторонні; рівноправні та нерівноправні; внутрішні та зовнішні.
- **За змістом:** енергетичні; матеріально-речові; інформаційні.
- **За виконуваними функціями:** породження; будови; функціонування; управління.
- **Зв'язки породження (генетичні)** – один елемент системи виступає основою, що викликає до життя інший елемент.
- **Зв'язки будови (структурні)** – визначають внутрішню будову системи.
- **Зв'язки функціонування** – за їх допомогою певні елементи системи спільно реалізують деяку функцію в системі.

Слайд 7.

Зв'язки породження або генетичні передбачають, що один елемент системи виступає основою, що викликає до життя інший елемент. Наприклад, до проявів зв'язків породження можна віднести, насамперед, те, що парламент шляхом прийняття законодавчих актів визначає структуру систем органів виконавчої, судової влади, прокуратури, а також функції, повноваження і порядок діяльності відповідних органів. Тобто, у певному розумінні парламент породжує інші елементи системи державного управління. Крім того, зв'язки породження існують в системі органів виконавчої влади. Наприклад, Кабінет Міністрів України може утворювати урядові органи державного управління, а саме департаменти, служби та інспекції.

Зв'язки будови, які ще називають структурними, визначають внутрішню будову системи. Наприклад, зв'язки субординації та координації у системі органів виконавчої влади.

Зв'язки функціонування – це зв'язки, за допомогою яких певні елементи системи спільно реалізують деяку функцію в

системі. Наприклад, Президент України, Верховна Рада України та Кабінет України спільно мають реалізувати функцію вироблення стратегії розвитку України.

Зв'язки управління – це зв'язки, за допомогою яких система управління взаємодіє з керованою системою. Серед зв'язків управління виділяють прямі та зворотні зв'язки. Прямий зв'язок – це вид зв'язку, коли вплив системи управління передається на вхід керованої системи, а зворотний зв'язок – коли вихідний сигнал від керованої системи, у випадку державного управління від суспільства в цілому, його певної сфери або галузі, передається на вхід системи управління. В середині системи державного управління приклади встановлення зв'язків управління можна знайти хоча б у Конституції України. Ось стаття 113 говорить про те, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Отже, тут прямо встановлюються певні зв'язки управління між главою держави і урядом та між парламентом і урядом.

Системний підхід базується на певних філософських ідеях. Зокрема, відомий вчений Ервін Ласло свого часу сформулював чотири центральні ідеї системної філософії (слайд 8).

1. Упорядкована цілісність. Вона полягає у тому, що система являє собою дещо інше, ніж просто сума її окремих елементів. Упорядкована цілісність відноситься до характеристик системи, а не її окремих елементів. Оскільки цілісність є результат динамічної взаємодії складових, то поведінка системи не може бути передбачена на основі спостереження за її ізольованими частинами.

2. Самостабілізація. Вона виявляється у тому, що система досягає динамічного балансу між її внутрішніми, фіксованими обмеженнями і зовнішніми силами навколишнього середовища, які намагаються збурити її стійкий стан. Коли системи пристосовуються до потоку збурень із зовнішнього середовища, вони досягають самостабілізації.

ЦЕНТРАЛЬНІ ІДЕЇ СИСТЕМНОЇ ФІЛОСОФІЇ

(ЗА Е. ЛАСЛО)

- **Упорядкована цілісність** – система являє собою дещо інше, чим просто сума її окремих елементів.
- **Самостабілізація** – система досягає динамічного балансу між її внутрішніми обмеженнями і зовнішніми силами навколишнього середовища.
- **Самоорганізація** – досягнення нових стійких станів, які більш стійкі до збурень, ніж попередні.
- **Ієрархізація** – системи, які функціонують як ціле на одному рівні, виконують функції частин системи більш високого рівня.

Слайд 8.

3. Самоорганізація. Вона виявляється в досягненні нових стійких станів, які більш стійкі до збурень, ніж попередні. Система, що самоорганізується, є вищим рівнем пристосування до середовища, ніж система, що самостабілізується. Система, що самоорганізується, спроможна реорганізувати свої внутрішні обмеження, а не просто пристосуватися до потоку збурень, що йде із зовнішнього середовища. Системи, що самостабілізуються, виживають в середовищах, в яких збурення перебувають у межах діапазону їх коригуючих дій, а системи, що самоорганізуються, еволюціонують в більш складні і більш життєздатні системи.

4. Ієрархізація. Вона виявляється у тому, що системи, які функціонують як ціле на одному рівні, виконують функції частин системи більш високого рівня. Тобто системи нижчого рівня стають підсистемами системи вищого рівня.

Функціонування та розвиток соціальних систем відбувається за певними закономірностями, низка з яких виявлена у межах досліджень з теорії систем. Розглянемо ці закономірності, врахування яких є необхідним, щоб державне

управління було дієвим та ефективним з погляду забезпечення суспільного розвитку (слайд 9).

СИСТЕМНІ ЗАКОНОМІРНОСТІ (1)

- **Необхідної різноманітності** – для створення системи, яка здатна вирішити проблему з певним рівнем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала ще більший ступінь різноманітності.
- **Цілісності** – виникнення в системі нових інтегративних якостей, які не властиві елементам, що утворюють цю систему.
- **Ієрархічності** – на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня.
- **Комунікативності** – соціальна система не ізольована від навколишнього середовища і пов'язана з ним множиною комунікацій.
- **Історичності** – соціальна система не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення.

Слайд 9.

Першою з них є сформульована Уільямом Ешбі закономірність (закон) необхідної різноманітності, відповідно до якої для створення системи, яка здатна вирішити проблему з певним рівнем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала ще більший ступінь різноманітності. З цієї закономірності випливає, що для створення системи державного управління, здатної ефективно управляти певними суспільними сферами, галузями, видами діяльності необхідно, щоб ця система мала ще більшу різноманітність, ніж ці сфери, галузі, види діяльності. Можливі два основні підходи до досягнення такого стану.

Перший спосіб полягає у збільшенні різноманітності системи державного управління. Для цього застосовують: ускладнення управлінської системи, утворення нових ієрархічних рівнів, удосконалення розподілу функцій та повноважень за рівнями управління, підвищення професійності

управлінських кадрів, науковий та інформаційно-аналітичний супровід управлінської діяльності та інше.

Другий спосіб передбачає зменшення різноманітності, з якою доводиться мати справу системі державного управління, шляхом обмеження її втручання у різні сфери та галузі суспільної діяльності за принципом достатності. При цьому держава активно сприяє розвитку різних механізмів самоуправління, наприклад місцевого самоврядування, якому передаються управлінські функції та повноваження.

Наступною є закономірність цілісності системи, яка полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, що не властиві елементам, які утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена Людвігом фон Берталанфі. Ця закономірність зумовлюється тим, що властивості системи залежать не тільки від властивостей її елементів, але і від зв'язків між ними. Отже, дві системи, що містять тотожні елементи, можуть бути несхожими за властивостями завдяки відмінності зв'язків між елементами.

Найважливішим практичним проявом закономірності цілісності в соціальних системах є можливість здійснення різноманітних масштабних проектів внаслідок об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. На рівні державного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації різних державних, регіональних і галузевих програм за участю кількох або багатьох суб'єктів державного управління.

Для ієрархічних систем закономірність цілісності проявляється у закономірності ієрархічності, яка виявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня. Ця закономірність вперше досліджена Михайлом Месаровичем. Вона є дуже важливою для дослідження соціальних систем, зокрема організацій, що здебільшого мають ієрархічну структуру. Ця закономірність, наприклад, проявляється при організаційному проектуванні. Зокрема при

визначеній головній меті організації різні проектувальники можуть створити на базі тих самих елементів різні ієрархічні структури. Так само, для багатоцільових ситуацій можна побудувати на базі тих самих елементів декілька ієрархічних структур. Отже, якщо змінюються управлінські цілі, то доцільно сформувати нову структуру, що найкращим чином сприяла б їх досягненню. З цього, до речі, випливає необхідність періодичного проведення адміністративних реформ для перебудови структури системи органів виконавчої влади при зміні основних цілей державного управління.

Далі розглянемо закономірність комунікативності, згідно з якою соціальна система, зокрема держава або будь-яка інша організація, не ізольована від навколишнього середовища і пов'язана з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень. Як відомо, управління слід трактувати як інформаційний процес, в якому функція комунікації відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того ж самого рівня (горизонтальні, координаційні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні, субординаційні комунікаційні зв'язки).

Наступною є закономірність історичності, яка говорить про те, що будь-яка соціальна система не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення. Добре відомим прикладом прояву такої закономірності є становлення, розвиток і розпад СРСР. Практичне значення закономірності історичності у державному управлінні полягає у тому, що необхідно чітко розуміти, на якому етапі знаходиться певна підсистема суспільства або суспільство в цілому, та враховувати особливості цього етапу при прийнятті та реалізації управлінських рішень. Зокрема, вкрай важливо відслідковувати ознаки початку процесів занепаду в державі, щоб вчасно проводити зміни, як правило шляхом реформ, щоб відбулося оновлення держави, а не її занепад.

Закономірність еквіфінальності, що виявляється у відкритих соціальних системах, до яких належить й держава, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи (слайд 10).

СИСТЕМНІ ЗАКОНОМІРНОСТІ (2)

- **Еквіфінальності** – відкрита соціальна система здатна досягти певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи.
- **Цілеутворення**: 1) залежність уявлення про цілі та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом; 2) залежність цілей від внутрішніх та зовнішніх чинників; 3) можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації; 4) прояв у структурі цілей закономірності цілісності.
- **Взаємозв'язку умов, змісту і форми управління** – зміна умов, а відповідно, й змісту діяльності кінцево визначають структуру управління нею.
- **Стабільності** – залежність оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама стабільність при цьому пов'язана зворотним відношенням зі складністю системи.

Слайд 9.

Вперше ця закономірність виявлена і досліджена Людвігом фон Берталанфі, який запропонував цей термін. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави та інших соціальних систем таких перспективних цілей, які не мають на даний момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок відповідних управлінських зусиль, якщо певна суспільна сфера, галузь, суспільство у цілому потенційно спроможні такі цілі реалізувати.

Взагалі цілеспрямованість є найважливішою, об'єктивно притаманною властивістю управління. Тому в управлінні важливо враховувати закономірності цілеутворення. З них

найбільш суттєвими для практики є такі:

- 1) залежність уявлення про цілі та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом;
- 2) залежність цілей від внутрішніх та зовнішніх чинників;
- 3) можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації;
- 4) прояв у структурі цілей закономірності цілісності.

Слід зазначити, що належна постановка цілей призводить до значного підвищення продуктивності будь-якої діяльності, більше, ніж будь-який з відомих на сьогодні методів мотивації. Причому спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності.

Вихідним пунктом цілепокладання є умови зовнішнього середовища. Це відображає закономірність взаємозв'язку умов, змісту і форми управління, яка проявляється у тому, що зміна умов, а відповідно, й змісту діяльності кінцево визначають структуру управління нею. Тобто, цілі кожної соціальної системи формуються під впливом її потреб та інтересів, які формуються відповідно до умов конкретного суспільного середовища. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов'язується з певною функцією (тобто змістом діяльності організації), реалізація якої здійснюється певною структурою (тобто формою, в яку упорядкована діяльність організації). В результаті маємо такий логічний ланцюг: зміна умов → корекція або зміна потреб та/або інтересів → корекція або зміна цілей → корекція або перегляд функцій → корекція або зміна структури управління.

Врахування описаної закономірності на державному рівні означає періодичний перегляд стратегії держави відповідно до змін умов її розвитку. Якщо стратегія держави, яка безпосередньо пов'язана з її потребами та інтересами розвитку, змінюється, то доцільно скоригувати існуючу або сформувану нову структуру органів державного управління, що найбільшим чином задовольняла б цій стратегії.

Закономірність стабільності системи. Вона проявляється у

залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама стабільність при цьому пов'язана зворотним відношенням зі складністю системи. Згідно з цією закономірністю, спрощення системи, зменшення кількості зв'язків між її структурними елементами збільшує стабільність організації, а відповідно і підвищує якість рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, маловпливових зв'язків і параметрів управлінської діяльності, як правило, значно підвищує ефективність управління.

Крім розглянутих закономірностей, що характерні для соціальних систем, доцільно звернути увагу на закономірності, які обумовлюють залежність між окремими сторонами і властивостями систем будь-якої природи, в тому числі соціальних. Серед них, з точки зору державного управління, виділимо наступні.

1. Закономірність взаємозв'язку структури і функції, що полягає в констатації взаємообумовленості структури і функцій системи.

2. Закономірність простоти та складності системи, за якою чим простіша система, чим менше елементів та зв'язків, з яких вона складається, тим менше проявляється її системна якість, і чим складніша система, тим більше відрізняється її системний ефект порівняно з властивостями кожного елемента.

3. Закономірність рівноваги системи, яка констатує, що тільки тоді система перебуває в стані рівноваги, коли кожен з її елементів перебуває в стані рівноваги, що визначається іншими елементами.

4. Закономірність адаптації системи, яка твердить, що чим вища адаптивність системи, тим більша імовірність втрати нею своєї ідентичності.

Отже, розглянуто базові визначення, аспекти та низку закономірностей з теорії систем як загальної основи системного підходу. На завершення першого розділу слід сказати, що

системний підхід міцно посів провідне місце у способах мислення та діях як управлінців-практиків, так і дослідників у галузі державного управління. Можна вважати, що сучасна парадигма державного управління є системною. Тобто усталені способи вирішення державно-управлінських проблем наразі базуються на системному підході. Яким чином реалізується дана парадигма, розглянемо у наступних розділах.

Контрольні запитання до розділу 1.

- 1. Охарактеризуйте значення та сутність системного підходу.**
- 2. Розкрийте поняття «система».**
- 3. Назвіть типовий елементний склад системи.**
- 4. Охарактеризуйте основні системні зв'язки.**
- 5. Назвіть центральні ідеї системної філософії.**
- 6. Охарактеризуйте системні закономірності.**

РОЗДІЛ 2 АРХИТЕКТУРА СИСТЕМ

Одразу уточнимо, що оскільки наш навчальний посібник призначений надати знання про системний підхід, що адаптовані до потреб державного управління, то мова йтиме не про системи взагалі, а про системи управління. А такі системи функціонують у вигляді організацій. Одразу слід сказати, що розуміється під організацією. Організація – це група або об'єднання людей, діяльність яких свідомо узгоджується на основі певних процедур та правил для досягнення спільних цілей.

Одним з різновидів організацій є управлінські організації, зокрема органи державного управління. Ми розглянемо теоретичні засади побудови саме управлінських організацій, тобто побудови організаційних структур управління.

І розпочнемо з визначень (слайд 11).

БАЗОВІ ВИЗНАЧЕННЯ (1)

Організаційна структура управління – форма системи управління, що визначає сукупність її стійких зв'язків, забезпечує цілісність і стабільність, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках.

Основні складові організаційної структури управління:

- **Ланка управління – структурний підрозділ або окремий службовець, який виконує певну функцію управління або її частину.**
- **Рівень управління – сукупність ланок управління, що займають певний ступінь в системі управління.**
- **Зв'язки між ланками управління: вертикальні (субординаційні) – між ланками різних рівнів управління; горизонтальні (координаційні) – між ланками одного рівня управління.**

Слайд 11.

Організаційна структура управління – це форма системи управління, що визначає сукупність її стійких зв'язків, забезпечує цілісність і стабільність, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках. Організаційна структура є одним з основних елементів управлінської організації. Вона характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями. Зовнішнім відображенням організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок елементів організації. Вона спрямована насамперед на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав і обов'язків.

У організаційній структурі управління виділяються наступні основні складові: ланки, рівні та зв'язки.

До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, що виконують відповідні функції управління або їх частину. В основу утворення ланки управління покладено виконання підрозділом певної функції управління.

Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний ступінь в системі управління. На одному рівні здійснюється розподіл компетенції між підрозділами.

Зв'язки в управлінській організації поділяються на вертикальні та горизонтальні. Вертикальні (субординаційні) зв'язки – це зв'язки, встановлені між ланками, які належать до різних рівнів управління, тобто між вищими і нижчими управлінськими ланками. Горизонтальні (координаційні) зв'язки – це зв'язки, встановлені між ланками, які належать до одного рівня управління.

Як правило, організаційні структури управління будуються у вигляді ієрархій (слайд 12). Загалом під ієрархією розуміється розташування елементів системи у порядку від вищих до нижчих за статусом рівнів, із зростанням значення та зменшенням числа елементів вищих рівнів.

У сучасній управлінській літературі поняття ієрархії

вживається як для характеристики "вертикальної" диференціації функцій між різними рівнями управління, так і системи посад, звань, чинів, що розміщені в порядку підлеглості – від нижчих до вищих. При цьому, вищі рівні управлінської ієрархії направляють дію її нижчих рівнів.

Проаналізувавши структури організацій, відомий вчений, Нобелівський лауреат Герберт Саймон дійшов висновку, що ієрархія спрощує завдання прийняття рішень. Це пояснюється тим, що окремі елементи системи управління, які ще можна назвати блоками прийняття рішень, мають обмежену "вирішувальну" здатність або, образно кажучи, обмежені "інтелектуальні можливості".

БАЗОВІ ВИЗНАЧЕННЯ (2)

- **Ієрархія** – розташування елементів системи у порядку від вищих до нижчих за статусом рівнів, із зростанням значення та зменшенням числа елементів вищих рівнів.
У сучасній управлінській літературі поняття ієрархії вживається для характеристики:
- **"вертикальної" диференціації функцій** між різними рівнями управління;
- **системи посад, звань, чинів**, що розміщені в порядку підлеглості – від нижчих до вищих.

Слайд 12.

Тому загальна мета управління, яка є масштабною і складною, розбивається на складові підцілі, а ті, у свою чергу, на ще більш прості підцілі. У результаті виходить багаторівнева ієрархія цілей, відповідно до якої будується ієрархічна управлінська структура. І на кожну ланку управління покладається обов'язок досягти певну підціль, що відповідає "вирішувальній" здатності цієї ланки. А досягнення всієї сукупності визначених підцілей означає реалізацію загальної мети управління. Іншими словами можна сказати, що за рахунок

ієрархічної побудови досягається необхідна різноманітність системи управління для вирішення складних проблем.

При вивченні ієрархічних структур доцільно звернутися до напрацювань теорії ієрархічних систем, в якій визначені базові постулати та властивості, що стосуються таких ієрархій. Розглянемо їх.

Отже, серед базових постулатів теорії ієрархічних систем можна виділити такі (слайд 13):

- елементи вищого рівня належать до великих підсистем та більш масштабних і повільних процесів системи;
- проблеми на верхніх рівнях ієрархії менш структуровані, містять більше невизначеностей і складніші для кількісної формалізації;
- період прийняття рішень для підсистем вищого рівня, як правило, більш тривалий, ніж для елементів нижчих рівнів;
- уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи.

БАЗОВІ ПОСТУЛАТИ ТЕОРІЇ ІЄРАРХІЧНИХ СИСТЕМ

- **елементи вищого рівня належать до великих підсистем та більш масштабних і повільних процесів системи;**
- **проблеми на верхніх рівнях ієрархії менш структуровані, містять більше невизначеностей і складніші для кількісної формалізації;**
- **період прийняття рішень для підсистем вищого рівня, як правило, більш тривалий, ніж для елементів нижчих рівнів;**
- **уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи.**

Слайд 13.

Відзначимо основні властивості ієрархічної системи управління:

- вищі ланки впливають на нижчі ланки за допомогою виділення ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, кадрових);
- цілі й реакція ланок управлінської ієрархії, як правило, відомі;

- ефективність структури управління забезпечується оптимальним співвідношенням централізації та децентралізації. При цьому можливі два основних типи децентралізації. По-перше, вертикальна децентралізація, коли право приймати рішення передається вниз по рівнях управління. І по-друге, горизонтальна децентралізація, коли право приймати рішення передається підлеглим на одному рівні;

- існують різні ступені делегування повноважень. Зокрема, повне делегування, коли підлеглий виконує роботу та несе відповідальність за неї, а керівник не втручається у роботу. Обмежене делегування, коли підлеглий виконує роботу та разом з керівником несе відповідальність за неї. Нульове делегування, коли підлеглий виконує роботу, але відповідальність за неї несе керівник. І навіть делегування навпаки, коли підлеглий перекладає роботу на керівника.

Вченими також напрацьовані принципи побудови раціональної структури управління, які сприяють ефективності її роботи (слайд 14). У повному обсязі ці принципи будуть вивчатися у наступній темі нашого лекційного курсу. А зараз розглянемо деякі приклади:

- принцип спеціалізації, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Дотримання цього принципу призводить до утворення цільових та функціональних органів, лінійних і допоміжних елементів;

- принцип адаптації, тобто патрунування новостворених підрозділів на період їх становлення однією з вищих ланок з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів;

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ РАЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ

- *спеціалізації*, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями;
- *адаптації*, тобто патрунування новостворених підрозділів на період становлення однією з вищих ланок з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів;
- *формалізації процедур*, який необхідний для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів;
- *делегування повноважень*, що передбачає передачу обов'язків і повноважень працівнику, який бере на себе відповідальність за їх виконання;
- *інституційної ідентичності*, суть якого у відповідності одна одній формальній та неформальній структурі організації.

Слайд 14.

- принцип формалізації процедур, який необхідний для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів;

- принцип делегування повноважень, що передбачає передачу обов'язків і повноважень працівнику, який бере на себе відповідальність за їх виконання. Він забезпечує ефективність управління, якщо рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не переадресовуються на вищі організаційні рівні. Часто керівники, особливо вищих рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації;

- принцип інституційної ідентичності, що полягає у відповідності одна одній формальній та неформальній структурі організації.

На останньому принципі зупинимося трохи детальніше. В будь-якій організації завжди співіснують формальні і неформальні аспекти. Формальні аспекти, як правило, закріплені у меті і стратегії розвитку організації, функціональній та

кадровій політиці, організаційних планах, її структурі та положенні, положеннях підрозділів, штатних розписах, посадових інструкціях. До неформальних аспектів належать стосунки інших впливових організацій з даною організацією, групові зв'язки, організаційні норми поведінки і системи цінностей, стосунки між керівниками і підлеглими та інше. Фактично, кожна організація створює власну організаційну культуру. Так от, абсолютизація формальних аспектів призводить до жорсткої регламентації, приниження ініціативи і творчості працівників. Натомість абсолютизація неформальних аспектів спричиняє зневагу до порядку, закону, інструкції. А від цього недалеко до анархізму і забуття цілей організації. Тому в будь-якій організації надзвичайно важливо знайти оптимальне співвідношення формального і неформального.

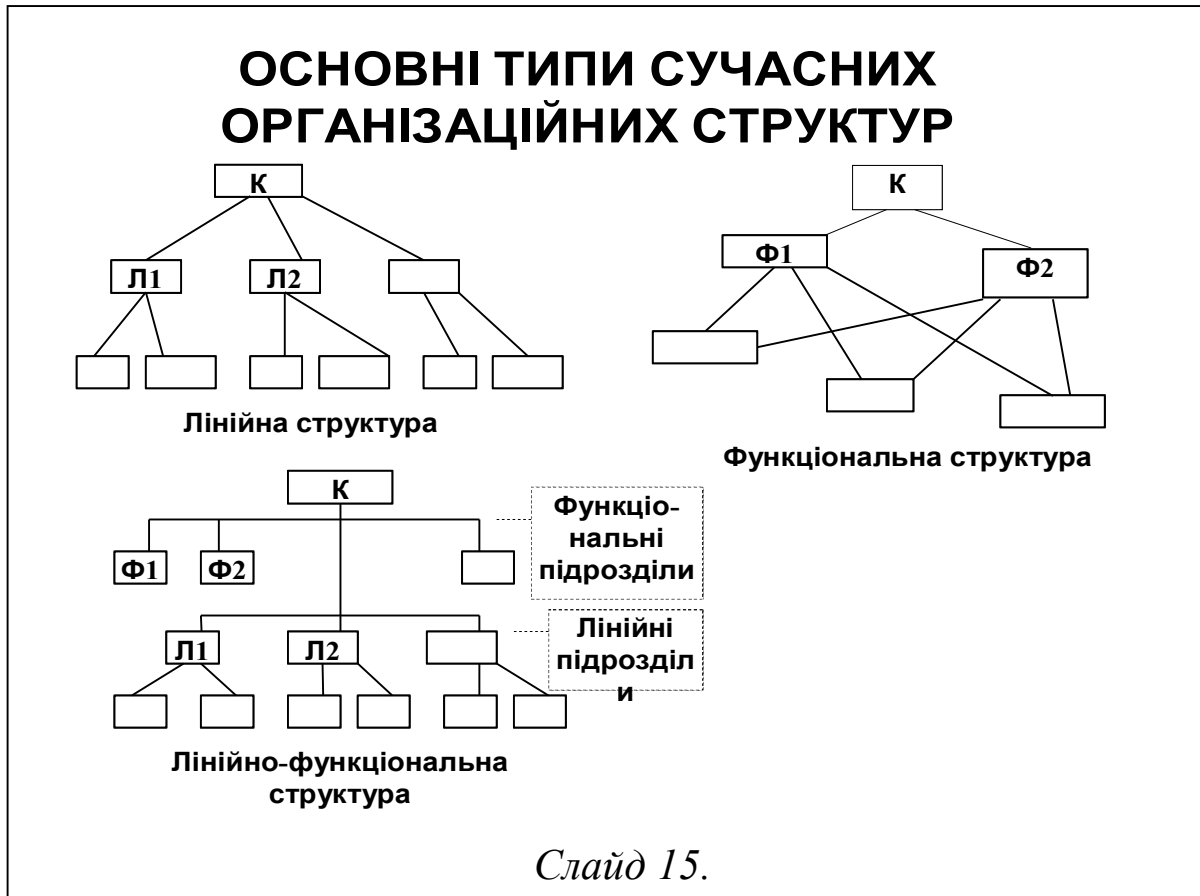
Напрацьовані теоретичні положення стали підґрунтям побудови різних типів організаційних структур. В залежності від характеру зв'язків між підрозділами розрізняють декілька основних типів сучасних організаційних структур, які у певних комбінаціях використовуються при побудові структур державних органів (слайд 15).

Першою з них є лінійна структура. У ній переважає вертикальна, односпрямована підлеглисть підрозділів, що створює в завершеному вигляді сувору ієрархічну піраміду.

В ній найбільшою мірою дотримується, по-перше, єдиноначальність, коли одна особа на кожному рівні вертикалі зосереджує в своїх руках ведення управлінських процесів в очолюваній нею частині ієрархії, і по-друге, єдність розпорядництва, коли команди передаються суворо від однієї особи до іншої.

Лінійний тип структури жорстко формалізований і додає їй стійкість, надійність, оперативність, послідовність. Він сприятливий для чіткого проведення в життя владних вимог, узгодженості дій виконавців. Разом з тим, як відзначають фахівці, в цьому типі структури слабо виражені зворотні зв'язки, відсутні спеціальні ланки з планування й підготовки рішень,

спостерігається перевантаженість інформацією, що знижує його універсальність і ефективність. Така структура характерна підрозділам на низових ланках організаційних структур управління.



Модифікацією лінійної структури є лінійно-штабна структура. Вона відрізняється від чисто лінійної тим, що при лінійних керівниках створюються штабні підрозділи, які надають керівнику допомогу у виконанні окремих функцій управління, в підготовці рішень, здійсненні контролю. Ця робота здійснюється фахівцями. Як правило, штабні служби не наділяються правами прийняття рішень і керівництва підрозділами та людьми.

Наступним типом є функціональна структура. Вона передбачає формування підрозділів, що спеціально призначені для ведення конкретних функцій управління. Це дозволяє під кожен з функцій управління підібрати високопрофесійний апарат з фахівців, забезпечити високий рівень стандартизації та формалізації управлінських процесів, виключити дублювання, зменшити потребу у фахівцях широкого профілю. У той же час,

дана структура породжує дуже складну проблему міжфункціональної координації. Вона проявляється, насамперед, у довготривалості процедур прийняття рішень та нездатності до оперативних структурних перебудов. Це обмежує переваги спеціалізованого ведення окремих функцій управління. В той же час функціональна структура дуже сприятлива для організації забезпечувальної діяльності, зокрема фінансування, матеріально-технічного забезпечення, управління персоналом, документо-обігу, інформаційного забезпечення, технічного обслуговування і тому подібного.

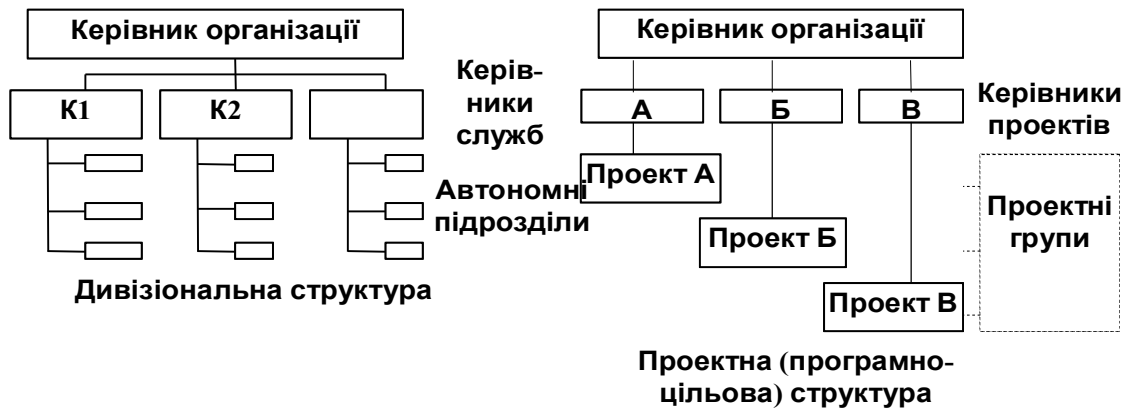
Сама по собі функціональна структура для побудови організацій практично не використовується, а як правило поєднується з лінійною у лінійно-функціональну структуру.

Лінійно-функціональна структура забезпечує поєднання переваг лінійної і функціональної структур і створює ситуацію, коли одні підрозділи (тобто лінійні) ухвалюють управлінські рішення і владно проводять їх в життя, а інші (тобто функціональні) забезпечують їх інформацією консультативного, статистичного, плануючого, координаційного й іншого характеру.

У результаті підвищується якість управління. Така структура найбільш ефективна там, де апарат управління виконує рутинні завдання і функції, які часто повторюються. До її переваг можна віднести: більш обґрунтовану підготовку планів і рішень; вивільнення лінійних управлінців від ґрунтовної аналітичної роботи; можливість залучення консультантів та експертів у функціональні підрозділи. Серед основних недоліків виділяють: відсутність тісних горизонтальних взаємозв'язків і взаємодії; погіршення відповідальності за рішення, оскільки приймають їх одні суб'єкти управління, а реалізують, як правило, інші; тенденція до надмірної децентралізації. Загалом, лінійно-функціональні структури є характерними, наприклад, для апаратів центральних органів виконавчої влади.

Далі розглянемо дивізійну структуру (слайд 16).

ОСНОВНІ ТИПИ СУЧАСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР



Слайд 16.

Вона є характерною для великих організацій і передбачає децентралізацію при збереженні централізованої координації та контролю. Така структура поєднує автономність підрозділів з центрально контрольованим процесом розподілу ресурсів і оцінки результатів. Недоліком є зростання управлінської вертикалі, поява проміжних рівнів управління для координації роботи окремих груп, відділів, дублювання функцій управління на різних рівнях, зростання чисельності. В системі органів державного управління дивізіональні структури характерні, наприклад, для центральних органів виконавчої влади, у складі яких є територіальні органи або урядові органи державного управління, тобто департаменти, служби або інспекції.

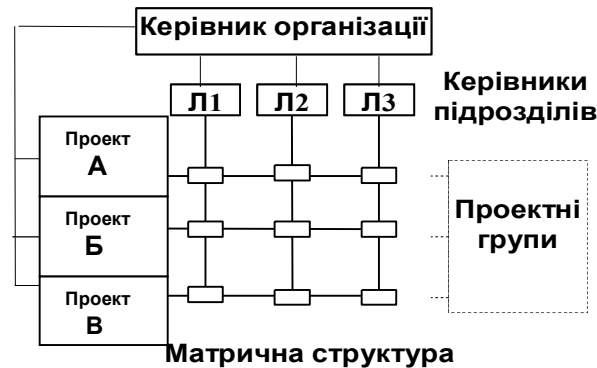
Організаційні структури наступних двох типів називають адаптивними, оскільки їх можна швидко модифікувати відповідно до змін зовнішнього середовища та потреб самої організації.

Першим типом адаптивних структур є проектні (або програмно-цільові) структури. Вони створюються як тимчасові організації для вирішення конкретних комплексних завдань. В основу побудови таких структур покладається певна мета або

система цілей або комплексна програма, і виходячи з цього створюються відповідні ланки та їх взаємозв'язки. В одну команду збирають фахівців з різних підрозділів організації і для них виділяють необхідні ресурси. Це сприяє інтеграції кадрових, виробничих, інформаційних та інших ресурсів для розв'язання особливо важливим завдань. Після завершення проекту та вирішення всіх пов'язаних з ним завдань фахівці повертаються у свої підрозділи на постійну роботу або переходять на роботу по виконанню нового проекту. Можна вважати, що за програмно-цільовими структурами державного управління велике майбутнє. Особливого значення такі структури набувають в період суспільного реформування і, відповідно, збільшення потреб у вирішенні складних проблем. Як найпростіші варіанти створення проектних структур на державному рівні можна розглядати різні координаційні ради, комісії, комітети, робочі та експертні групи з певних напрямів державно-управлінської діяльності. Ось свіжим прикладом такої проектної структури є той же Національний антикорупційний комітет, до складу якого увійшли керівники державних органів, представники профільних комітетів парламенту, громадських організацій, провідні учені та інші фахівці.

Другим типом адаптивних структур є матрична структура (слайд 17). Вона поєднує лінійний і проектний принципи. У матричній організації члени проектної групи підпорядковуються як керівнику проекту, так в керівникам тих підрозділів, в яких вони працюють постійно. Керівники проектів відповідають за інтеграцію всіх видів діяльності і ресурсів, що стосуються даного проекту. Всі матеріальні і фінансові ресурси по даному проекту передаються в їх повне розпорядження. Керівники проекту також відповідають за його планування та контролюють хід його виконання загалом. Керівники підрозділів вирішують, як і де повинні бути зроблені ті проектні роботи, що стосуються функцій підрозділів, а також контролюють хід виконання цих робіт.

ОСНОВНІ ТИПИ СУЧАСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР



Слайд 17.

Матрична структура дає змогу здійснювати гнучке управління динамічними об'єктами. Серед її переваг відзначають наступні: можливість швидко реагувати і адаптуватися до змін внутрішніх і зовнішніх умов організації; підвищення творчої активності управлінців; раціональне використання персоналу за рахунок спеціалізації різних видів трудової діяльності; посилення мотивації та контролю за виконанням завдань проектів; підвищення особистої відповідальності за виконання проектів. До недоліків відносять: складну систему співпідлеглості, що ускладнює розподіл завдань та спричиняє витрати часу; присутність конкуренції між керівниками проектів; труднощі при освоєнні нових проектів.

Особливою проблемою при формуванні організаційної структури управління є визначення потенційної норми керованості.

Потенційна норма керованості розуміється як максимальна кількість безпосередньо підлеглих працівників, за якої керівник здатен ефективно управляти підпорядкованою йому організаційною одиницею.

При дотриманні даної норми можна вважати, що організаційна структура упорається з покладеними на неї функціями і повноваженнями та може гарантувати необхідний рівень управління відповідними процесами. Зазвичай норма

керованості коливається від трьох до семи безпосередньо підлеглих керівникові працівників. Якщо їх стає більше, то організаційна одиниця стає погано керованою або некерованою зовсім.

Найбільш цікаві міркування з цієї проблеми представлені польським дослідником З.Ковалевські, який систематизував чинники, що впливають на потенційну норму керованості. Він виділив такі групи чинників.

1. Чинники, що визначаються дорученими завданнями: значущість завдань; їх складність, різноманітність; необхідний рівень координації; можливість непередбачених наслідків.

2. Чинники, що залежать від особистості керівника: міра його самостійності; можливість залучення допоміжного персоналу; виконання діяльності, не пов'язана з керівництвом; методи управління; організація планування.

3. Чинники, що залежать від персоналу: кваліфікація персоналу; трудова інтеграція; діяльність неформальних груп; культура спілкування; плинність кадрів.

4. Чинники, що мають технічний характер: вертикальний діапазон керівництва; зв'язок; розміщення у легко доступному полі діяльності; можливість отримання навичок виконання завдань; оснащення; структура установи; рівномірність темпу роботи; наявність контролю; інформаційна система підтримки рішень; техніка обробки інформації.

Отже, якщо підходити до структури державного органу з точки зору її раціональності та ефективності, то треба врахувати чимало чинників, що часом суперечать один одному, перш ніж робити висновок про відповідність структури закріпленим функціям.

Підсумовуючи розгляд організаційних структур управління зазначимо, що така організаційна структура, як правило, документально фіксується у структурній схемі організації, у штатному розписі, у положеннях про структурні підрозділи, а також у посадових інструкціях для виконавців.

Контрольні запитання до розділу 2.

- 1. Дайте визначення та назвіть елементний склад організаційної структури управління.**
- 2. Розкрийте сутність поняття «ієрархія».**
- 3. Наведіть приклади ієрархічних структур у системі державного управління.**
- 4. Охарактеризуйте базові постулати теорії ієрархічних структур.**
- 5. Назвіть принципи побудови раціональної структури управління.**
- 6. Охарактеризуйте основні типи організаційних структур та дайте приклади їх застосування у системі державного управління.**

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Даний розділ присвячений основним принципам системного підходу. І розпочнемо з визначення того, що таке "принцип". Отже, під принципом розуміється вихідне, найбільш загальне положення, що покладається в основу певної системи наукових знань або практичної діяльності.

Доцільно також зазначити, що принципи є відображенням знань про закономірності. Саме за допомогою принципів ці знання можуть застосовуватися в практиці, зокрема в практиці державного управління. Тому з погляду практичного застосування системного підходу в державному управлінні базовим є виділення його принципів.

Низка загальних принципів системного підходу міститься у вже згадуваному нами Словнику системного аналізу в державному управлінні. Розглянемо ці принципи та їх реалізацію в державному управлінні.

Принцип елементаризму, згідно з яким система є сукупністю пов'язаних елементарних складових. Цей принцип, звичайно, частково повторює визначення системи, але акцентує увагу на тому, що при аналізі будь-якої системи потрібно, перш за все, визначитися з тим, що приймається за елементарну структурну одиницю. Це відправний пункт будь-якого моделювання системи. Як правило, при моделюванні загальної системи державного управління її елементарною, неподільною одиницею приймають окремий державний орган.

Принцип загального зв'язку, відповідно до якого система виступає як вияв універсальної взаємодії всіх предметів і явищ. Якщо застосувати цей принцип до системи державного управління, то він означає, що всі державні органи, які входять у цю систему, певним чином впливають один на одного, прямо або опосередковано. І немає державних органів, які би були поза цим

взаємовпливом.

Принцип розвитку, згідно з яким всі системи перебувають у розвитку, проходять етапи виникнення, становлення, зрілості та деградації. Цей принцип є відображенням розглянутої нами раніше закономірності історичності. Його важливість у тому, що він висуває вимогу періодичного оновлення системи, щоб вона не зазнала деградації та розпаду. У державному управлінні цей принцип зумовлює необхідність періодичного проведення державно-управлінських реформ. Саме реформаторський шлях визнаний у світовій науці та практиці найкращим шляхом оновлення соціальних систем. І не випадково у провідних країнах світу періодично проводяться, наприклад, адміністративні реформи. Вони якраз слугують механізмом оновлення державного управління, його захисту від деградації.

Принцип системності, що полягає у розгляді системи з точки зору внутрішньої єдності, відокремлено від навколишнього середовища. Тобто потрібно чітко визначити межі системи, відділивши її від оточення. Це стосується і системи державного управління. При її розгляді також потрібно визначити ту сукупність органів, які до неї входять. І відділити цю систему від оточення, яке впливає, але у систему державного управління не входить.

Принцип цілісності, що передбачає розгляд системи як цілісності, що не зводиться до сукупності елементів і зв'язків. Цей принцип є відображенням розглянутої нами раніше закономірності цілісності. Отже, для управління великими сферами суспільства, вирішення масштабних державних проблем необхідно системно об'єднувати зусилля багатьох державних органів, які поодино з відповідними завданнями впоратися не можуть.

Принцип оптимальності, що зумовлює можливість приведення системи до стану найкращого її функціонування з точки зору певного критерію. Тут головна проблема полягає у виборі цього критерію оптимальності. Стосовно державного управління часто такими критеріями називають ефективність або

якість. При цьому відповідні поняття можуть трактуватися по-різному, що ми розглянемо у межах дисципліни "Державне управління".

Принцип формалізації, що полягає у можливості представлення системи з більшою або меншою коректністю формальними моделями, в тому числі формально-логічними, математичними, інформаційними та іншими. У нашому курсі ми розглянемо різні формальні моделі, що відображають систему державного управління.

Принцип цілеспрямованості, згідно з яким функціонування та розвиток системи підпорядкованій досягненню певної мети. При цьому для соціальних систем, зокрема для держави, вкрай важливо, щоб мета була реалістичною та обгрунтованою. Інакше не буде реального розвитку через неможливість досягти цю мету. Для системи це небезпечно і може призвести до порушення механізмів її функціонування та утопізації розвитку. Згадаймо, як керівництво СРСР ставило за мету формування комуністичного суспільства. Небезпечна і протилежна ситуація, коли мета є легкою для досягнення, оскільки це веде до застою в системі, що далі може перейти у процес її деградації.

Крім розглянутих загальних принципів системного підходу, низка принципів розроблена спеціально для організації управлінських систем, зокрема системи державного управління. Серед них варто, насамперед, виділити принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані відомим німецьким ученим Максом Вебером (слайд 18).

Вони передбачають:

- ієрархічну будову організації;
- поділ діяльності організації на елементарні операції з формалізацією завдань і обов'язків кожної ланки та залученням фахівців-експертів на умовах повної відповідальності за ефективне виконання завдань;
- регулювання діяльності організації системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями;

- функціонування організації відповідно до раціональних стандартів для виключення можливості втручання особистих міркувань та емоцій;
- ґрунтування служби в організації на відповідності кваліфікації займаній посаді;
- захист службовців від немотивованого звільнення;
- просування по службі відповідно до вислуги та успішності діяльності.

ПРИНЦИПИ ІДЕАЛЬНОЇ БЮРОКРАТИЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

(за М. Вебером)

- **організація будується за принципом ієрархії;**
- **діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне виконання завдань;**
 - **діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання незалежно від виконавця;**
 - **нормальне функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість впливу особистих міркувань та емоцій;**
 - **служба в бюрократичній організації базується на відповідності кваліфікації обійманій посаді;**
 - **службовці захищені від немотивованого звільнення;**
 - **існує система просування по службі за умов певної вислуги років та успішної діяльності.**

Слайд 18.

Більшість із вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для державного управління. Цікаво, що у 1980-ті та 1990-ті роки у низці країн світу, особливо у Великобританії, Австралії та Новій Зеландії, відбувалися адміністративні реформи, спрямовані на

впровадження так званого "державного менеджменту". При цьому у державне управління впроваджувалися організаційні структури, в яких наведені принципи частково замінювалися на інші, насамперед шляхом суттєвого зменшення сукупності регулятивних правил та стандартів, відмови від системи заслуг та стажу при кар'єрному просуванні, і взагалі усунення поняття "пожиттєвої" кар'єри та захисту від звільнення, замість чого введення контрактної системи. Однак досвід впровадження нових організаційних структур засвідчив, що в державному управлінні не можна відмовлятися від принципів раціональної бюрократії. І на даний час відомий "Європейський адміністративний простір", що є однією з основ побудови систем державного управління країн – членів Європейського Союзу, за своїм змістом відповідає Веберівським принципам ідеальної бюрократичної організації управління.

Крім цих принципів, дуже важливим є дотримання відомого принципу, який сформульований американським вченим Альфредом Чандлером. Він передбачає, що стратегія визначає структуру. Тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації, і ця структура повинна бути такою, щоб забезпечити реалізацію стратегії. У більш детальному вигляді це означає дотримання такої логічної послідовності: цілі → функції → структура.

Отже, формування організаційної структури державного управління має починатися з визначення його цілей.

Теоретичну основу формування такої структури складають також організаційно-технологічні принципи, які детально показують, яким чином можна забезпечити дотримання наведеної логічної послідовності. Ці принципи систематизовані у роботах відомих вчених у галузі науки державного управління Григорія Атаманчука, Валерія Бакуменка та Петра Надолішнього. Вони поділяються на три великі групи.

Першу групу складають структурно-цільові принципи, зокрема (слайд 19):

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ (1)

СТРУКТУРНО-ЦІЛЬОВІ ПРИНЦИПИ:

- **узгодженість та несуперечливість** цілей державного управління;
- **взаємодоповнюваність** цілей;
- **підпорядкованість** часткових цілей загальним;
- **розподіл цілей по функціях** державного управління.

Слайд 19.

- узгодженості цілей державного управління між собою, їх несуперечливості та взаємодоповнюваності;

- підпорядкованості часткових, локальних цілей загальним. Дотримання цих принципів забезпечує належну побудову “дерева” цілей державного управління;

- розподілу цілей по функціях державного управління, завдяки чому відбувається, образно кажучи, перехід “дерева” цілей державного управління у його функціональну структуру.

Друга група включає структурно-функціональні принципи, серед яких (слайд 20):

- чіткого розподілу функції державного управління по управлінських функціях державних органів;

- правового закріплення управлінських функцій в компетенції державних органів;

- сумісності однопорядкових функцій у межах одного державного органу і функцій цього органу з функціями інших органів у межах системи державного управління;

- поєднання централізації, децентралізації і субсидіарності.

При цьому нагадуємо, що централізація – це зосередження управлінських функцій на вищих рівнях управління; децентралізація – це передача функцій управління від вищих управлінських рівнів до нижчих; субсидіарність – це такий розподіл управлінських функцій між різними рівнями

управління, коли на вищих рівнях управління залишаються лише ті функції, які неспроможні ефективно здійснювати нижчі рівні.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ (2)

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ПРИНЦИПИ:

- **чіткий розподіл функції державного управління по управлінських функціях державних органів;**
- **правове закріплення управлінських функцій в компетенції державних органів;**
- **сумісність однопорядкових функцій у межах одного державного органу і функцій цього органу з функціями інших органів у межах системи державного управління;**
- **поєднання централізації, децентралізації і субсидіарності.**

Слайд 20.

Наведені принципи призначені для забезпечення виконання всіх функцій державного управління у повному обсязі на всіх управлінських рівнях, уникнення дублювання управлінських функцій та концентрації на кожному рівні державного управління і у кожного державного органу необхідних функцій для забезпечення дієвості і ефективності державно-управлінських впливів.

До третьої групи входять структурно-організаційні принципи, а саме (слайд 21):

– єдності структури державного управління. Це забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість державно-управлінських процесів;

– територіально-галузевої обумовленості організаційних структур. Цей принцип передбачає залежність побудови управлінських структур від особливостей території та галузі суспільної діяльності, на які мають поширювати державно-управлінські впливи;

– мінімізації кількості рівнів та ланок в ієрархії управління, щоб не було зайвих органів управління, які, по-перше, є непотрібним навантаженням на державний бюджет, а по-друге, можуть уповільнювати проходження управлінських впливів та викривляти їх зміст;

– багатоманітності організаційних зв'язків. Цей принцип зумовлює потребу необхідної різноманітності вертикальних і горизонтальних зв'язків між органами державної влади, між органами державної влади і місцевого самоврядування, зв'язків з бізнесовими та неурядовими організаціями;

– поєднання колегіальності і єдиноначальності відповідно до специфіки діяльності державних органів.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ (3)

СТРУКТУРНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ:

- **єдність структури державного управління;**
- **територіально-галузєва обумовленість організаційних структур;**
- **мінімізація кількості рівнів та ланок в ієрархії управління;**
- **багатоманітність організаційних зв'язків;**
- **поєднання колегіальності і єдиноначальності.**

Слайд 21.

Слід підкреслити, що при впровадженні розглянутих системних принципів вирішальне значення має уміння коректно їх застосовувати у процесі формування організаційної структури державного управління. При цьому необхідно дотримуватися, як мінімум, трьох вимог:

- не можна застосовувати той чи інший принцип взагалі, кожен раз потрібно враховувати специфіку управлінської діяльності;

- ефективність досягається завдяки сукупному застосуванню

принципів;

- принципи державного управління мають застосовуватися одночасно, як система, тобто у взаємозв'язку.

На жаль, у вітчизняній практиці ці вимоги порушуються, що значно знижує дієвість та ефективність державного управління.

Наприклад, у відомому Плані модернізації державного управління, що опублікований у 2010 році Головним управлінням державної служби України, констатується (с. 9), що «система центральних органів виконавчої влади є невідповідною через відсутність принципів її побудови, заплутаний механізм підпорядкування та звітності. Наслідком цього є дублювання функцій різними органами, існування вбудованого інституційного конфлікту інтересів, що призводить до розростання корупції, перевантаженості міністерств невластивими їм адміністративно-технічними функціями та їх низької здатності до вироблення політики у відповідній сфері».

Таким чином, належне впровадження основних принципів системного підходу є, поза всяким сумнівом, дуже актуальним для вітчизняної системи державного управління. Можна сказати, що таке впровадження має бути одним з основних завдань адміністративної реформи.

Контрольні запитання до розділу 3.

- 1. Назвіть принципи ідеальної бюрократичної організації управління (за М. Вебером).**
- 2. Охарактеризуйте структурно-цільові принципи та надайте приклади їх практичного застосування у системі державного управління.**
- 3. Охарактеризуйте структурно-функціональні принципи та надайте приклади їх практичного застосування у системі державного управління.**
- 4. Охарактеризуйте структурно-організаційні принципи та надайте приклади їх практичного застосування у системі державного управління.**

РОЗДІЛ 4 МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМ

Як і у попередніх розділах, таке моделювання розглядається з точки зору потреб саме державного управління. Слід зазначити, що розробка будь-яких науково обґрунтованих стратегій, програм, планів щодо реформування, підвищення дієвості та ефективності державного управління у цілому або у певних сферах чи галузях неможливе без ґрунтовних досліджень станів і проблем відповідних суб'єктів та об'єктів управління. Однією з обов'язкових складових таких досліджень є моделювання відповідних управлінських систем.

У цьому зв'язку, насамперед, треба з'ясувати, що таке "моделювання" (слайд 22).

ПОНЯТТЯ МОДЕЛЮВАННЯ

- **Моделювання** – метод дослідження, що передбачає побудову моделі певного об'єкта та її вивчення для отримання знань про цей об'єкт.
- **Моделювання** є однією з обов'язкових складових досліджень у галузі державного управління.
- **Моделювання в державному управлінні** – метод дослідження складних явищ і процесів у державному управлінні на основі заміни їх моделями за умови, що вони відтворюють суттєві якості, що досліджуються.
- **Модель** – це об'єкт, що у заданий спосіб відображає вибрані властивості, відношення та зв'язки об'єкта, що досліджується.

Слайд 22.

Моделювання – це метод дослідження, що передбачає побудову моделі певного об'єкта та її вивчення для отримання знань про цей об'єкт.

Відповідно, *моделювання в державному управлінні* – це метод

дослідження складних явищ і процесів у державному управлінні на основі заміни їх моделями за умови, що вони відтворюють суттєві якості, що досліджуються.

Метод моделювання є незамінним для галузі державного управління, оскільки тут існують обмеження для експериментів на реальних об'єктах, особливо коли це стосується людських спільнот.

Ключовим для розуміння моделювання є поняття "модель". Отже, *модель* – це об'єкт, що у заданий спосіб відображає вибрані властивості, відношення та зв'язки об'єкта, що досліджується.

Модель характеризується мірою адекватності оригіналу, передусім з точки зору якостей, які досліджуються; придатністю до спрощень та ускладнень без суттєвої втрати аналогових якостей; можливістю параметризації, здійснення кількісних оцінок. Модель вважається ефективною, якщо дозволяє виявити нові якості, властивості об'єкта, прогнозувати вплив на нього різних чинників. У той же час, використання моделі є доцільним лише тоді, коли вона є більш простою та зручною для вивчення, ніж оригінал.

КЛАСИФІКАЦІЯ МОДЕЛЕЙ

ЗА ФОРМОЮ ВІДТВОРЕННЯ ОБ'ЄКТІВ ВИДІЛЯЮТЬ:

- *Матеріальні моделі* – об'єкти, що штучно сконструйовані людиною або взяті з природи як зразки.
- *Уявні моделі* – об'єкти, що конструюються у формі образів, які існують лише в уяві дослідника. За ступенем подібності оригіналу поділяються на *образні (іконічні)*, наприклад рисунки, діаграми або креслення, та *знакові (символічні)*, наприклад словесні описи, математичні або хімічні формули.

ЗА ПРИЗНАЧЕННЯМ РОЗРІЗНЯЮТЬ:

- *Морфологічні моделі*, що відображають будову об'єкта, тобто його елементний склад і зв'язки між елементами.
- *Функціональні моделі*, що дають уявлення про значимість об'єкта, його функції, відношення до інших об'єктів і до зовнішнього середовища.
- *Інформаційні моделі*, що відтворюють залежність морфологічних і функціональних властивостей об'єкта від якості і кількості внутрішньої і зовнішньої інформації.

Слайд 23.

За формою відтворення об'єктів моделі поділяють на дві великі групи – матеріальні (або фізичні) та уявні (або ідеальні) (слайд 23).

Матеріальні моделі – це об'єкти, що штучно сконструйовані людиною або взяті з природи як зразки. Матеріальні моделі в наочній формі фізично відтворюють об'єкт дослідження.

Уявні моделі – це об'єкти, що конструюються у формі образів, які існують лише в уяві дослідника. Уявні моделі фіксуються за допомогою спеціальної мови, знакових, графічних і інших засобів вираження. Уявні моделі за ступенем їх подібності оригіналу поділяють на образні (або іконічні) та знакові (або символічні). Прикладами образних моделей є рисунки, діаграми, креслення і тому подібне. Прикладами знакових моделей є словесні описи, математичні або хімічні формули.

За призначенням розрізняють принаймні три види моделей: морфологічні; функціональні; інформаційні.

Морфологічні моделі відображають будову об'єкта, тобто його елементний склад і зв'язки між елементами. Зазвичай виділяють інформаційні, енергетичні та матеріальні зв'язки.

Функціональні моделі дають уявлення про значимість об'єкта, його функції, відношення до інших об'єктів і до зовнішнього середовища.

Інформаційні моделі відтворюють залежність морфологічних і функціональних властивостей об'єкта від якості і кількості внутрішньої і зовнішньої інформації.

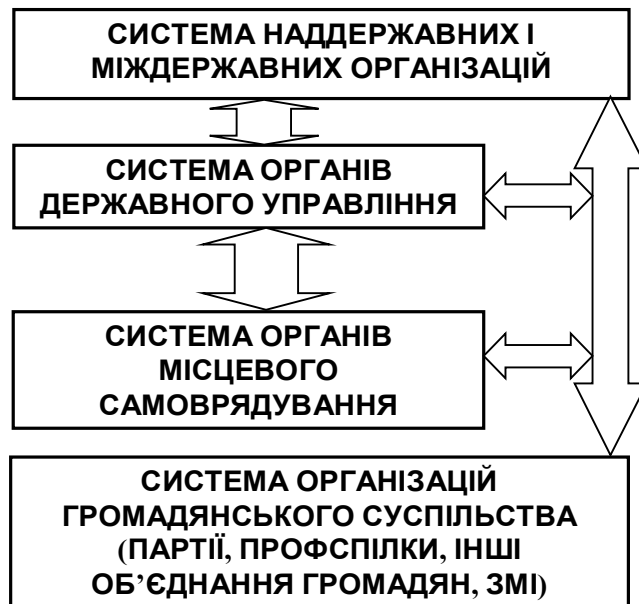
Доцільно відзначити, що нерідко створюються інтегровані моделі, у яких поєднуються ці види моделей.

Далі ми розглянемо, як різні види моделей застосовуються у дослідженнях системи державного управління.

Розпочнемо з морфологічних моделей, першою з яких є найбільш загальна модель структури управління суспільним розвитком (слайд 24).

Вона відображає основні рівні такого управління і показує, що державне управління є лише одним з його рівнів.

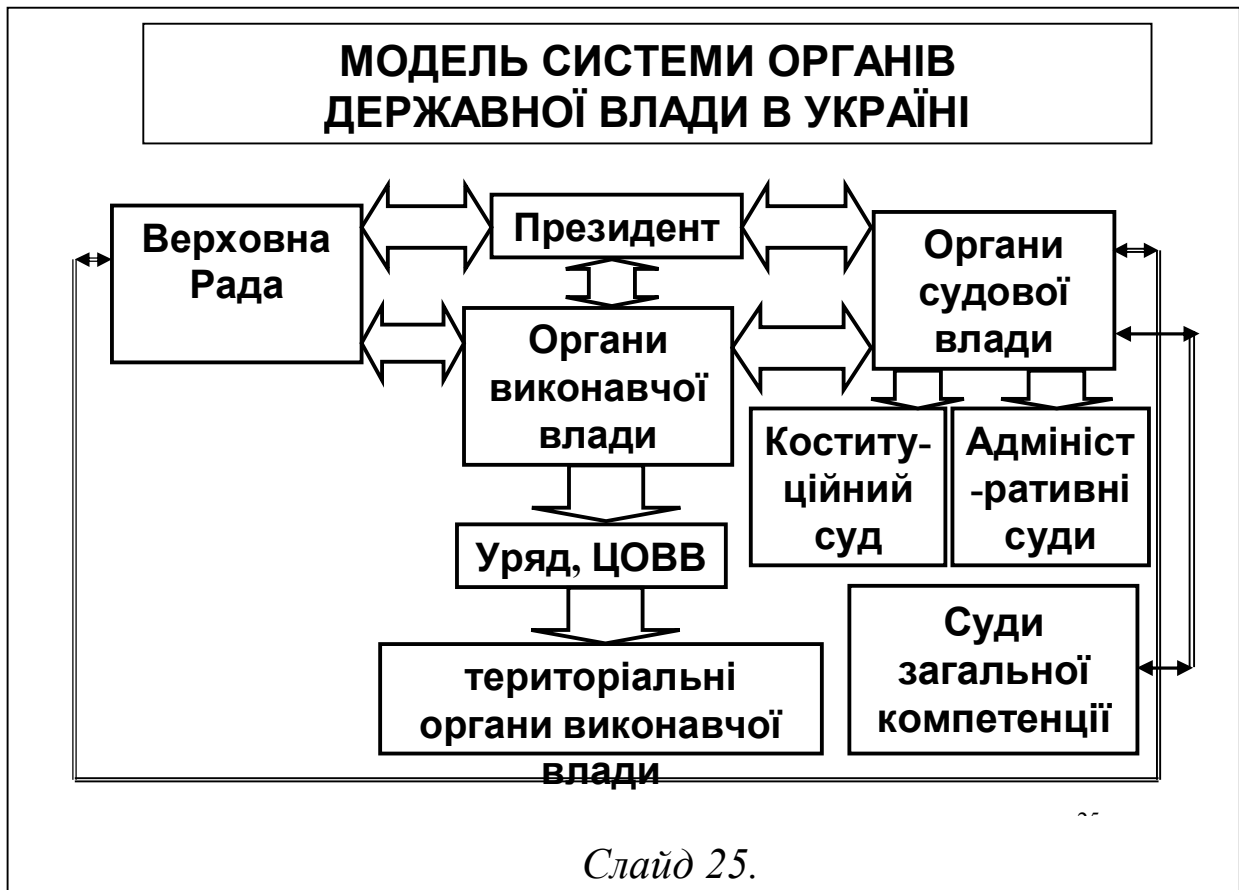
ЗАГАЛЬНА МОДЕЛЬ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ



Слайд 24.

Суспільними процесами управляють також органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, а також, що є новим для сучасного етапу розвитку людства, активну управлінську роль відіграють наддержавні та міждержавні організації. Яскравим прикладом є Європейський Союз, оскільки в діяльності його органів престожуються риси, раніше притаманні виключно державному управлінню, а саме: здійснення управлінських впливів на суспільну життєдіяльність, опора на владну силу держави, поширеність на всі сфери суспільного життя та системність. Крім того, модель показує, що всі управлінські рівні знаходяться у взаємодії, тому від характеру цієї взаємодії критично залежить успішність суспільного розвитку.

Наступна морфологічна модель (слайд 25) деталізує один з елементів попередньої моделі, а саме, розкриває будову системи органів державного управління, причому конкретизує структуру цієї системи для України.



У найбільш загальному вигляді вітчизняна структура державного управління збігається зі структурою органів трьох гілок державної влади (законодавчої, виконавчої і судової) та включає три основні рівні.

Отже, вищий управлінський рівень утворюють:

- єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України;
- вищий орган у системі виконавчої влади, тобто уряд, яким є Кабінет Міністрів України;
- Конституційний суд України, Верховний суд України;
- Президент України як глава держави, який також виконує низку функцій державного управління.

Центральний рівень державного управління включає, насамперед, органи виконавчої влади центрального рівня.

Територіальний рівень державного управління представлений:

- місцевими державними адміністраціями в областях,

районах, містах Київ та Севастополь;

– територіальними управліннями центральних органів виконавчої влади.

Взагалі структура системи органів державного управління відповідає певному періоду розвитку суспільства і завданням держави. Це знаходить своє відображення в більшій централізації або децентралізації, кількості центральних і територіальних органів державного управління, розподілі між ними управлінських функцій, ступені відповідальності за їх виконання та іншому.

Безперечно, основу організаційної структури державного управління складають органи виконавчої влади. У сукупності вони утворюють найбільш складну і велику частину державного апарату, що зосереджує в собі практично всю управлінську інформацію та найважливіші інструменти державного впливу. Тому виконавча влада повинна мати розгалужену вертикаль влади, яка забезпечує проходження, диференціацію, конкретизацію управлінської інформації по всій ієрархії виконавчих органів державної влади.

Після формування структури органів державного управління визначаються цілі, завдання, функції, повноваження і чисельність штату кожного з таких органів, що закріплюються у положеннях про ці органи. Наступним завданням є розроблення і затвердження внутрішніх структур державних органів. Кожна така структура має будуватися, виходячи з призначення органу, його основних завдань та функцій в межах наданих повноважень, а також штатно-фінансових обмежень.

Тепер переходимо до функціональних моделей, що відображають процес державного управління та дають уявлення про роль державного управління в суспільному житті та в процесах державотворення.

Насамперед, розглянемо загальну модель процесу державного управління (слайд 26).



В ній виділені основні етапи державного управління та нормативно-правові акти, що можуть прийматися на кожному етапі. Модель розроблена з урахуванням включення всіх основних можливих етапів. Частота реалізації одних етапів невисока, зокрема перших двох, що передбачають визначення стратегії розвитку держави та відповідної структури державних органів. Інші етапи виконуються частіше, насамперед останні три, тобто програмування реалізації функцій органів державної влади, складання бюджетів та, особливо, реалізація державної політики.

Враховуючи різну частоту виконання виділених етапів, у моделі враховано можливість реалізації будь-якого набору з цих етапів та в будь-якій їх послідовності, що показано різноспрямованими стрілками від усіх основних структурних блоків.

На основі даної моделі виділено три основні напрями державного управління.

Першим напрямом є державне будівництво, що охоплює: визначення стратегії розвитку держави; коригування, тобто удосконалення або реформування структури органів державної влади відповідно до державної стратегії; визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади. Для цього напряму характерно те, що його реалізація потребує прийняття спеціальних законів, а також інших правових актів вищих органів державної влади – глави держави, парламенту і уряду.

Другим напрямом є формування державної політики, що охоплює:

- розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави, тобто цілей діяльності для органів державної влади та шляхів їх досягнення відповідно до державної стратегії;

- програмування реалізації функцій органів державної влади, тобто розроблення планів дій і графіків досягнення цілей органів державної влади у вигляді планів заходів, програм, проектів, інших документів;

- складання бюджетів, тобто розрахунок обсягів витрат і розподіл ресурсів запланованими роботами.

Реалізація цього напряму також потребує прийняття деяких законів, проте основними тут є підзаконні правові акти. Зокрема, на етапі розроблення державної політики переважають акти глави держави і уряду, а етапи програмування та складання бюджетів більшою мірою забезпечуються актами центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Третій напрям – це реалізація державної політики, що охоплює оперативне управління з метою досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку. Реалізація цього напряму передбачає видання різноманітних доручень, наказів, розпоряджень, інструкцій, положень, державних стандартів, регламентів, які видаються переважно центральними і місцевими органами виконавчої влади.

Наведена модель процесу державного управління може бути використана для вирішення принаймні трьох типів завдань:

- по-перше, для класифікації державно-управлінських рішень та державно-управлінської діяльності, виходячи з

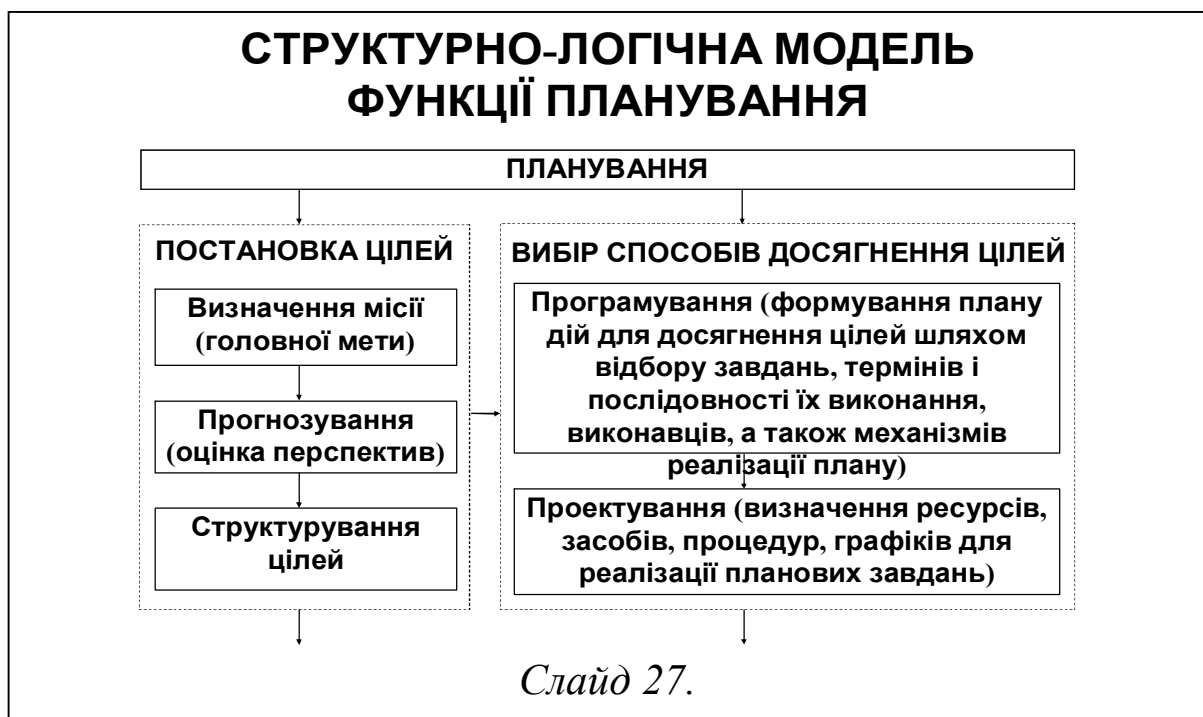
основних напрямів державного управління;

– по-друге, для виявлення особливостей протікання процесу державного управління у різних країнах світу;

– по-третє, для формування політичних програм претендентів на посаду глави держави або політичних партій шляхом розгорнутого викладення відповідно до структури моделі поглядів і підходів до основних питань державного будівництва, формування і реалізації державної політики.

Розглянутий загальний процес державного управління складається з великої кількості часткових управлінських процесів різного масштабу на вищому, центральному та територіальному управлінських рівнях.

Кожен такий частковий управлінський процес є послідовністю здійснення певних функцій, які, як довели дослідження, є універсальними, тобто складають будь-який процес управління. Ці функції називають загальними функціями управління (функціями менеджменту). До цих функцій на даний час, переважно, відносять чотири фундаментальні функції управління, зокрема планування, організацію, мотивацію і контроль, а також дві функції, що пов'язують перші чотири, а саме, комунікацію та прийняття рішень.



На сьогодні існують ґрунтовні дослідження, на основі яких розроблені структурно-логічні моделі усіх зазначених управлінських функцій. Обмежимося лише одним прикладом, а саме моделлю функції планування (слайд 27). У цій моделі виділені дві основні стадії – постановка цілей та вибір способів їх досягнення. Як правило, на практиці вони виконуються послідовно, тобто спочатку ставляться цілі, а це дає підстави для подальшого планування способів їх досягнення.

Стадія постановки цілей у спрощеному вигляді включає визначення місії, прогнозування та побудову "дерева" цілей. Ця стадія дістала ще назву стратегічного планування, що вважається одним з найважливіших завдань управлінської діяльності. Характерною рисою стратегічного планування є масштабне охоплення проблем. Дуже влучною є характеристика стратегічного плану як наукового передбачення стану цілісного об'єкта управління, наприклад країни, в певний момент часу.

Стадія вибору способів досягнення цілей включає програмування та проектування. У галузі державного управління це відбувається у формі розробки різноманітних державних, регіональних, галузевих, міжвідомчих програм, на реалізацію яких ті чи інші органи державної влади, інші державні та недержавні організації розробляють та організують виконання конкретних проектів або планів заходів.

Загалом для цієї та інших моделей загальних функцій державного управління характерним є те, що вони містять основні складові таких функцій та дають необхідне уявлення про їх зміст. Сукупність цих складових утворює фактичне поле діяльності суб'єкта управління. У цьому зв'язку аналіз практичної реалізації моделей управлінських функцій на конкретному рівні управління або у межах конкретного державного органу дає змогу виявити недоліки процесу управління і дати науково обґрунтовані рекомендації щодо його удосконалення.

Загалом можна зробити висновок про те, що функціональні моделі державного управління є дуже важливим інструментом як

діагностування проблем здійснення наявних управлінських процесів, так і розробки нових таких процесів.

Існують також інтегровані моделі державного управління. І от одним з різновидів таких моделей є моделі державного управління як специфічного виду діяльності. Саме ці моделі, як видається, найбільш повно відображають державне управління у всій його різноманітності. Ці моделі базуються на виявленій філософами закономірності, згідно з якою будь-яка діяльність має однакову загальну структуру, що включає такі складові: суб'єкт, об'єкт, цілі, процес, засоби, результати діяльності.

Одним з відомих філософів, який досліджував й проблеми діяльності, і управління, є Георгій Щедровицький. На основі його досліджень можна запропонувати модель державного управління як виду суспільної діяльності, що містить такі основні складові (слайд 28).

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ВИДУ ДІЯЛЬНОСТІ

(ЗА Г.ЩЕДРОВИЦЬКИМ)

- **цілі** (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика);
- **організаційно-функціональна структура** (сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями);
- **сукупність процесів** (змінення стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні);
- **засоби** (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, правова та адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси);
- **морфологія**, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, вся різноманітність суспільної діяльності);
- **результати** (новий стан держави).

Слайд 28.

Отже, першою складовою є цілі державного управління. Далі йде суб'єкт, що представлений організаційно-функціональною структурою. Потім державно-управлінські процеси та засоби. Далі об'єкт державного управління як структурована різноманітність суспільної діяльності (морфологія).

І, нарешті, результати державно-управлінської діяльності, які у сукупності формують новий стан держави. Кожен з представлених основних елементів моделі, у свою чергу, може розкриватися у вигляді сукупності моделей, які детально аналізуються у теорії державного управління.

Контрольні запитання до розділу 4.

- 1. Розкрийте сутність поняття «моделювання».**
- 2. Надайте класифікацію моделей.**
- 3. Охарактеризуйте загальну модель структури управління суспільним розвитком.**
- 4. Охарактеризуйте модель системи органів державного управління в Україні.**
- 5. Охарактеризуйте модель процесу державного управління.**
- 6. Поясніть структурно-логічну модель функції планування.**
- 7. Назвіть основні складові державного управління як виду діяльності.**

РОЗДІЛ 5

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

У попередніх розділах розглянуті теоретичні аспекти системного підходу, тобто понятійний апарат, закономірності, принципи, системні моделі. А у цьому розділі ми розглянемо прикладну методологію системного підходу, що в цілому позначається поняттям "системний аналіз".

Звернемося до базових визначень щодо системного аналізу (слайд 29).

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ

- **Системний аналіз** – поділ певного об'єкта, який розглядається як система, на складові, визначення їх якісних і кількісних характеристик, а також опис структури досліджуваного об'єкта, способів передавання внутрішньої та зовнішньої інформації, що має на меті побудову моделі об'єкта, яка дозволяє досліджувати його функціонування та вплив різних факторів на його поведінку.
- У ланцюзі "системний підхід - системний аналіз" перший відіграє роль загальної методології дослідження, а другий - прикладної. Як правило, вирішення проблем управління після їх чіткого системного визначення зводиться до застосування методів системного аналізу.
- У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цільових принципів в плануванні системний аналіз став практично невіддільний від термінів цілеутворення і програмно-цільове планування.

Слайд 29.

Системний аналіз – це поділ певного об'єкта, який розглядається як система, на складові, визначення їх якісних і кількісних характеристик, а також опис структури досліджуваного об'єкта, способів передавання внутрішньої та зовнішньої інформації, що має на меті побудову моделі об'єкта, яка дозволяє

досліджувати його функціонування та вплив різних факторів на його поведінку.

У співвідношенні "системний підхід – системний аналіз" перший відіграє роль загальної методології досліджень в галузі державного управління, а другий – прикладної. Тобто, як правило, пошук шляхів вирішення проблем управління після їх чіткого системного визначення зводиться до застосування методів системного аналізу.

Системний аналіз може бути спрямований на визначення таких основних груп характеристик системи:

1) склад системи (типи і чисельність елементів, види підсистем, їх властивості, вплив на властивості цілого);

2) структура системи (різноманітність зв'язків, прямі й зворотні зв'язки, ієрархічність структури, вплив структури на властивості та функції системи);

3) функціонування системи (функції елементів у системі та самої системи, вид функції, внутрішні та зовнішні функції системи, поведінка в умовах невизначеності, у критичних ситуаціях, механізм функціонування, узгодження внутрішніх і зовнішніх функцій);

4) положення системи в середовищі (межі системи, характер середовища, ступінь відкритості, рівновага, механізм взаємодії системи і середовища, адаптація системи до середовища, фактори і збурюючі впливи середовища);

5) розвиток системи (місія системи, цілі системи та їх декомпозиція, системоутворюючі фактори, життєвий шлях системи, етапи і джерела її розвитку, динаміка системи, інновації і перебудова в системі).

Важливим сучасним напрямом застосування системного аналізу в державному управлінні є методологічне забезпечення вирішення складних проблем на основі програмно-цільового підходу. Фахівці зазначають, що у зв'язку з посиленням уваги до програмно-цільових принципів планування системний аналіз став практично невіддільний від термінів "цілеутворення" і "програмно-цільове управління".

На сьогодні програмно-цільовий підхід визнаний дуже ефективним способом вирішення проблем розвитку держави, території, галузі (слайд 30).

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

- ***Пов'язує цілі політики, комплексні плани, проекти з ресурсами за допомогою цільових програм. Для централізації, більшої обґрунтованості та контролю використання ресурсів, координації діяльності для вирішення пріоритетних проблем розвитку держави, території, галузі.***
- ***Охоплює етапи та дії:***
 - ***структурування проблеми на підпроблеми таким чином, щоб всебічно розкрити проблему;***
 - ***по кожній підпроблемі визначення завдань і заходів, що дозволяє розробити програму;***
 - ***оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями;***
 - ***визначення механізмів реалізації програми (правових, фі-нансових, організаційних, кадрових, інформаційних тощо);***
 - ***створення системи управління виконанням програм.***

Слайд 30.

Його основна ідея полягає в концентрації та спрямуванні наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення і реалізації програм. І ключовими питаннями застосування програмно-цільового підходу є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями.

Реалізація програмно-цільового підходу охоплює наступні етапи та дії:

- **структурування проблеми на підпроблеми таким чином, щоб всебічно розкрити проблему;**
- **по кожній підпроблемі визначення завдань і заходів, що дозволяє розробити програму;**

- оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями;
- визначення механізмів реалізації програми (правових, фінансових, організаційних, кадрових, інформаційних тощо);
- створення системи управління виконанням програми.

В процесі реалізації програмно-цільового підходу, як і загалом при вирішенні комплексних проблем у державному управлінні, можуть успішно застосовуватися численні методи системного аналізу. Розглянемо низку поширених таких методів.

Структурно-функціональний аналіз – вивчення сукупності елементів системи, зв'язків між ними, їх значимості та функцій у системі.

Аналіз-SWOT – дослідницька процедура, ідея якої полягає в комплексному описі сил (Strength), слабкостей (Weakness), можливостей (Opportunities), загроз (Threats) при розробці стратегії певної діяльності.

Метод "дерева цілей" – метод, що передбачає створення ієрархічної структури, отриманої шляхом розділення загальної мети на підцілі, а їх, в свою чергу, на більш детальні складові – нові підцілі до рівня конкретних завдань. При цьому визначається відносна важливість елементів ієрархії з широким використанням експертних оцінок.

Метод "сценарію" – метод підготовки й погодження уявлень про можливий розвиток проблемних ситуацій у вигляді сценарію. Під останнім розуміють будь-який документ, що містить аналіз проблеми або пропозиції з її вирішення, з розвитку системи, незалежно від того, в якій формі він поданий. Сценарій передбачає не тільки змістовні міркування, що допомагають не упустити деталі, але й містить, як правило, результати кількісного техніко-економічного або статистичного аналізу з попередніми висновками. Є два типи сценаріїв – дослідницький і нормативний. Перший описується від теперішнього часу до майбутнього, в той час як другий тип

сценарію проходить зворотний шлях, який починається від майбутнього стану і просувається назад до теперішнього часу, щоб виявити впливи і дії, необхідні для реалізації бажаної мети.

Ситуаційний аналіз – дослідження проблемної ситуації, яке передбачає: виявлення основних складових ситуації, причин її виникнення, визначення змісту діяльності та дійових осіб у межах ситуації, прогнозування розвитку ситуації, виявлення впливу внутрішніх і зовнішніх факторів. Ситуаційний аналіз завершується виробленням рекомендацій щодо розв'язання проблемної ситуації, діяльності осіб залежно від її прогнозного розвитку. Ситуаційний аналіз є інструментом ситуаційного підходу, який разом із системним підходом складає методологічну базу сучасного управління.

Метод імітаційного моделювання – полягає у створенні математичної моделі та її експериментальному застосуванні для визначення властивостей і поведінки реальної системи, наприклад великої системи управління. Імітація використовується у випадках, коли застосування математичних аналітичних моделей неадекватне або є дуже складним. Цей метод є дуже гнучким і потужним в застосуванні – він крок за кроком відтворює процес функціонування системи. До моделі можуть включатися випадкові змінні, моделювання яких можливе за допомогою статистико-імовірнісних методів на основі вибірових даних. На сьогодні застосовується імітація на комп'ютері за допомогою пакетів прикладних програм.

Найпростішими *методами індивідуальних експертних оцінок* є *методи анкетування*, в яких фахівцям пропонується дати оцінки за переліком питань. Більш складними є *методи типу інтерв'ю* - бесіди з експертами, яким відповідно до розробленої програми ставляться питання відносно перспектив розвитку об'єкта, та *методи аналітичної експертної оцінки*, що полягають в самостійній роботі експертів щодо аналізу тенденцій й оцінки майбутнього стану і шляхів розвитку об'єкта, в результаті чого складаються аналітичні огляди.

Серед *методів колективних експертних оцінок* давно і

широко використовуються *методи типу наукової комісії*, що полягають в проведенні групою експертів дискусії з метою вироблення загальної позиції з питань майбутнього розвитку об'єктів.

Метод "мозкового штурму" – метод пошуку найкращого варіанту вирішення нових складних проблем, що заснований на колективній генерації ідей. Він ще відомий також під назвами "мозковий штурм", "конференція ідей". При застосуванні цього методу необхідно дотримуватися певних правил, а саме: забезпечити якомога більшу свободу мислення учасників і висловлювання ними нових ідей; не припускати критики; не оголошувати неправдивою і не припиняти обговорювати жодну ідею, висловити якомога більше ідей, бажано нетривіальних. Для виконання цих правил процес мозкового штурму має спрямовуватися спеціально підготовленим ведучим.

Метод "Дельфи" – метод багатотурового експертного опитування, за якого виключається безпосереднє спілкування експертів, але передбачається їх ознайомлення з усередненими результатами експертизи між турами. На основі отриманої інформації експерти уточнюють свої відповіді. Метод передбачає проведення кількох турів опитувань для досягнення прийняттого збігу думок. У деяких різновидах метода "Дельфи" експертам присвоюють вагові коефіцієнти значущості, які визначаються шляхом спеціальних тестувань і уточнюються в процесі опитування. Найчастіше застосовується для вирішення складних комплексних проблем, особливо міжгалузевого характеру.

Метод екстраполяції – поширення висновків, отриманих при спостереженні за однією частиною явища, на його іншу частину. Зокрема, виявлені тенденції минулого продовжуються в майбутнє з внесенням деяких поправок. Частіше за все екстраполюються кількісні характеристики, що фіксуються статистично.

Морфологічні методи – методи, що реалізують ідею неупередженого знаходження всіх можливих варіантів розв'язання проблем або реалізації систем шляхом

систематичного виділення їх елементів або ознак та побудови повної структури деякої предметної галузі матеріальних об'єктів, явищ, відношень, теоретичних систем тощо. Принципами морфологічного дослідження є рівний інтерес до всіх його об'єктів, ліквідація всіх обмежень та оцінок до одержання повної структури досліджуваної предметної галузі, максимально точне формулювання проблеми. На основі цього формулюють різні варіанти розвитку об'єктів, що аналізуються, і визначають найбільш перспективні з них з точки зору досягнення певної мети.

Методи "результати – витрати" – методи, що полягають у співставленні результатів діяльності з витратами ресурсів на її здійснення та порівняння на цій основі різних видів діяльності. Формули для такого порівняння мають вигляд відношення або різниці (переважно для економічних результатів) позитивного ефекту (результатів) діяльності та витрат ресурсів з урахуванням чинника часу. Ефект і витрати можуть бути виражені не тільки в грошах, але й будь-яким іншим способом (людино-годинах, натуральних одиницях тощо). Відповідно до способів порівняння видів діяльності виділяють такі методи:

- *метод "корисність – витрати"*, в якому розраховуються та порівнюються співвідношення результатів різних видів діяльності з витратами на них, на основі чого визначаються види діяльності з найбільшими співвідношеннями;

- *метод "мета - витрати"*, що полягає у визначенні мінімальних витрат на досягнення певних результатів діяльності;

- *метод "обмеження - витрати"*, в якому здійснюється аналіз зміни витрат на досягнення одних і тих же результатів діяльності при введенні додаткових обмежень на способи здійснення діяльності.

Методи кореляційно-регресійного аналізу реалізують принцип встановлення статистичної залежності (кореляції) між досліджуваним чинником та функцією або результативною ознакою. За допомогою методів кореляційно-регресійного аналізу будуються екстраполяційні криві при дослідницькому

прогнозуванні, а також здійснюється оцінка ступеня впливу різних чинників на ефективність функціонування систем.

Методи матричного аналізу та узагальнення експертних оцінок, що ґрунтуються на двох принципах – використання експертних оцінок та подання складної проблеми у вигляді багаторівневої ієрархії, що дозволяє оцінити можливий внесок результатів в досягнення цілей суспільної діяльності, тому вони можуть з успіхом застосовуватися при оцінці пріоритетності цілей за частковими критеріями суспільної цінності та визначенні відносної важливості цих критеріїв. На основі думок експертів здійснюється побудова й аналіз системи взаємопов'язаних матриць "цілі - засоби" з метою визначення впливу елементів нижчого рівня (засобів) на елементи вищого рівня (цілі), що є основою прийняття управлінських рішень.

Метод "аналізу ієрархій" – метод, заснований на багаторівневій декомпозиції проблеми, яка є вершиною ієрархії, через проміжні рівні (підпроблеми) до найнижчого рівня (переліку альтернатив вирішення проблеми). Результати порівняння виражаються кількісно і на їх підставі визначається пріоритетність елементів як у межах рівня ієрархії, так і між рівнями. Ця процедура спрямована на вибір варіанту вирішення проблем з-поміж визначених альтернатив.

Стосовно державного управління метод "аналізу ієрархій" найчастіше застосовується при побудові "дерева цілей". Американські вчені Т. Сааті та К. Кернс розширили класичну модель "дерева цілей" рівнями, що враховують основні джерела впливу на досягнення цілей. Сформована типова ієрархічна модель містить такі рівні: загальна мета - обмеження (соціальні та політичні) - діючі сили (актори) - цілі акторів - політики акторів - результати.

Проблемний аналіз – метод, що передбачає структурування складної проблеми у вигляді сукупності взаємопов'язаних проблем (проблемного поля) (слайд 31). Є одним з різновидів структурування проблемного поля певної діяльності.



Як приклад розглянемо проблему корупції.

Підпроблеми першого рівня – максимальне зменшення рівня корупції; захист суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції; виявлення та усунення причин і умов корупції.

Підпроблеми другого рівня – ефективно запобігання корупції; цілеспрямована довгострокова боротьба з корупцією на всіх її рівнях; звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції; успішність виявлення корупційних дій і невідворотність покарання за них; зменшення мотивації посадових осіб до корупційної поведінки; створення атмосфери суспільного несприйняття корупції.

Можливі рішення – розвиток законодавства; удосконалення судової системи; забезпечення економічної не вигідності корупції шляхом удосконалення економічної політики та менеджменту державних фінансів; формування антикорупційної культури суспільства; співпраця державних органів та громадськості; забезпечення прозорості діяльності державних органів; удосконалення механізмів державного контролю; реформування

державного управління, в т.ч. державної служби; розвиток організаційного забезпечення протидії корупції (МВС, ДПС, СБУ, прокуратура).

Контрольні запитання до розділу 5.

- 1. Розкрийте сутність системного аналізу.**
- 2. У чому сутність програмно-цільового підходу та специфіка його застосування у державному управлінні?**
- 3. Назвіть етапи реалізації програмно-цільового підходу.**
- 4. Наведіть приклади поширених методів системного аналізу.**
- 5. Охарактеризуйте структурно-функціональні методи як різновид методу системного аналізу.**
- 6. Охарактеризуйте ситуаційний аналіз як різновид методу системного аналізу.**
- 7. Охарактеризуйте морфологічні методи як різновид методу системного аналізу.**
- 8. Охарактеризуйте метод аналізу ієрархій як різновид методу системного аналізу.**
- 9. Охарактеризуйте проблемний аналіз як різновид методу системного аналізу.**

РОЗДІЛ 6 МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Перш ніж говорити про методологію наукових досліджень, необхідно розглянути, що ж таке "методологія" взагалі (слайд 32).

БАЗОВІ ПОНЯТТЯ

Методологія – система принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему.

Методологія охоплює три складові:

- **Методологія практичної діяльності** – система принципів, методів та інших методологічних засобів практичної діяльності.
- **Методологія наукових досліджень** – система принципів, методів та інших методологічних засобів, за допомогою яких здійснюються наукові дослідження.
- **Логіка та методологія науки** – спеціальний науковий напрям, що вивчає закономірності побудови, функціонування та розвитку систем наукових знань, в першу чергу наукових теорій, а також методології наукових досліджень.

Слайд 32.

Методологія – це система принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему.

Відповідно до цього методологія охоплює три складові:

- *методологія практичної діяльності* – система принципів, методів та інших методологічних засобів практичної діяльності. Вона включає загальнопрактичну та конкретнопрактичну методологію. Приклад загальнопрактичної методології – методологічні засоби системного аналізу, а конкретнопрактичної – методологічні засоби державно-управлінської діяльності

(адміністративні; економічні; соціально-політичні; морально-етичні; науково-аналітичні);

- *методологія наукових досліджень* – система принципів, методів та інших методологічних засобів, за допомогою яких здійснюються наукові дослідження, в тому числі у галузі науки державного управління;

- *логіка та методологія науки* – спеціальний науковий напрям, що вивчає закономірності побудови, функціонування та розвитку систем наукових знань, в першу чергу наукових теорій, а також методології наукових досліджень.

Даний розділ присвячений такому компоненту методології як методологія наукових досліджень. У цілому вона є сукупністю засобів, які покликані забезпечити одержання наукових знань.

Таким чином, зазначена методологія є інструментальним компонентом спеціальної діяльності, що має назву "наукові дослідження" (слайд 33).

НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ

- **Методологія наукових досліджень** – інструментальний компонент діяльності, що має назву "наукові дослідження".
- **Наукові дослідження** – систематична діяльність, яка спрямована на отримання і теоретичну систематизацію нових знань про оточуючу дійсність (фундаментальні дослідження), а також розробку можливостей застосування цих знань для вирішення конкретних задач в тих чи інших сферах діяльності (прикладні дослідження).
Поділ наукових досліджень за їх об'єктами:
- **природознавство**: природничі і технічні науки;
- **людиназнавство**: гуманітарні та суспільні науки.

Слайд 33.

Наукові дослідження – систематична діяльність, яка спрямована на отримання і теоретичну систематизацію нових знань про оточуючу дійсність (фундаментальні дослідження), а також розробку можливостей застосування цих знань для вирішення конкретних задач в тих чи інших сферах діяльності

(прикладні дослідження).

Основоположними рисами наукових досліджень є наступні чотири:

- одержання нових знань;
- творчість, тобто створення чого-небудь якісно нового, яке ніколи раніше не існувало;
- елемент новизни або винахідливості;
- використання наукових методів.

Будь-яка діяльність може бути визначена як наукове дослідження за обов'язкової наявності всіх чотирьох вищеперелічених ознак.

Суб'єктами наукових досліджень виступають люди, які займаються відповідною діяльністю.

Загальним об'єктом наукових досліджень виступає вся оточуюча людину дійсність, включаючи й саму людину, у конкретний історичний період. Проте діяльність конкретних груп дослідників завжди була спрямована не на весь цей нескінченний метаоб'єкт, а на його певні частини. Це призвело до поступового виокремлення в ході розвитку науки з об'єктивної дійсності як її метаоб'єкта певних укрупнених об'єктів дослідження. На їх основі й відбувся поступовий розподіл наукової діяльності на специфічні її види – галузі науки.

Нині прийнято поділяти наукові дослідження в самому загальному вигляді на дві метагалузі, що умовно можна назвати природознавством та людинознавством. Об'єктом людинознавства виступає людина як істота, наділена свідомістю, а також суспільство. Об'єкт природознавства – вся інша оточуюча людину дійсність, включаючи саму людину як біологічний організм.

Дві метагалузі науки на теперішній час, згідно з прийнятою в Україні класифікацією, поділені на чотири великі групи: природничі науки; технічні науки; гуманітарні науки; суспільні науки. А ці групи, у свою чергу, поділені на галузі науки. І однією з цих галузей є "Державне управління", що віднесене до суспільних наук.

У кожній галузі наукові дослідження можна поділити на дві загальні категорії за їх цільовим спрямуванням – це

фундаментальні та прикладні дослідження.

Фундаментальні дослідження – систематична діяльність, спрямована, передусім, на отримання й теоретичну систематизацію нових знань про оточуючу дійсність без будь-якої конкретної мети, пов'язаної із використанням цих знань.

Прикладні дослідження – систематична діяльність, спрямована, передусім, на отримання знань про нові можливості застосування результатів фундаментальних досліджень для вирішення конкретних задач в будь-яких сферах діяльності.

Нарешті, одержання наукових знань відбувається у спеціальному процесі, що має назву процесу наукового дослідження. Цей процес є універсальним, тобто складається з одних і тих же загальних етапів незалежно від специфіки суб'єкта, об'єкта і мети наукового дослідження. Виходячи з цього, можна скласти універсальну модель процесу наукового дослідження, що містить наступні етапи.

1. Вибір об'єкта дослідження.

2. Збір і обробка інформації про об'єкт дослідження. Це емпіричні дані, а також існуюча модель об'єкта у вигляді системи знань, якщо така є.

3. Визначення загальної мети дослідження і, відповідно, формулювання конкретної наукової проблеми. В загальному вигляді для фундаментальних досліджень мета – або побудова нової моделі об'єкта, або уточнення існуючої, для прикладних – деталізація існуючої моделі об'єкта дослідження до такого ступеня, що дозволяє використати її для вирішення практичних задач, а також з'ясування можливостей такого використання в тих чи інших сферах діяльності.

4. Вибір засобів дослідження – як методологічних, так і технічних.

5. Збір і обробка інформації по поставленій проблемі.

6. Формулювання однієї або декількох альтернативних гіпотез.

Гіпотеза – науково обгрунтоване припущення, що вимагає підтвердження. Основними вимогами при обгрунтуванні гіпотези є її узгодженість з науковими фактами, відповідність фундамен-

тальним твердженням даної галузі науки й можливість її емпіричної перевірки

Фактично, пропонується одна або декілька альтернативних моделей об'єкта дослідження (для фундаментальних досліджень) або можливих варіантів використання існуючої моделі об'єкта для вирішення практичних задач (для прикладних досліджень) в межах сформульованої проблеми.

7. Порівняльна оцінка гіпотез на основі існуючої інформації і попередній вибір найбільш імовірної. Як правило, на цьому етапі відбирається одна гіпотеза, котра і піддається подальшій перевірці.

8. Перевірка внутрішньої узгодженості прийнятої гіпотези в формально-логічному відношенні.

9. Виявлення відношення даної гіпотези до інших існуючих систем знань (гіпотез, законів, теорій). Прийнята гіпотеза може відповідати їм, суперечити або розвивати.

10. Проведення експерименту. Збір і обробка додаткових емпіричних даних про об'єкт дослідження і перевірка відповідності побудованої системи знань цій інформації. Якщо гіпотеза підтверджується, то перехід до п. 11, інакше – перехід до п. 5.

11. Перетворення гіпотези в достовірну систему знань. Остаточне доопрацювання моделі об'єкта дослідження у вигляді законів або теорії і визнання її достовірним знанням на даний час (для фундаментальних досліджень) і/або доопрацювання варіантів використання існуючої моделі об'єкта і прийняття їх як основи для вирішення практичних задач (тобто експериментальних розробок) в тих чи інших сферах діяльності (для прикладних досліджень).

Описаний процес може циклічно повторюватися необмежене число разів. Дослідник перериває його на тому циклі, коли або досягнутий достатній, з його точки зору, ступінь адекватності результатів поставленій меті, або немає можливостей для подальшого продовження роботи.

І на кожному етапі розглянутого процесу наукового дослідження застосовуються відповідні методологічні засоби, система яких складає методологію наукових досліджень. Вона є

досить складною системою, в якій можна виділити низку типових елементів. Серед цих елементів звернемо увагу на наступні (слайд 34).

ТИПОВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (1)

- **Принцип наукового дослідження** – вихідне загальне положення, що покладається в основу організації та проведення наукових досліджень.
- **Дослідницький підхід** – методологічна позиція, що виділяє певну сторону складного об'єкта та концентрує увагу на її дослідженні з метою досягнення визначеності у відборі та застосуванні методів вирішення завдань наукових досліджень.
- **Метод наукового дослідження** – систематизований спосіб наукового дослідження, що веде до досягнення поставленої пізнавальної мети на основі знання певних принципів наукового дослідження.

Слайд 34.

Принцип наукового дослідження – вихідне загальне положення, що покладається в основу організації та проведення наукових досліджень.

Дослідницький підхід – методологічна позиція, що виділяє певну сторону складного об'єкта та концентрує увагу на її дослідженні з метою досягнення визначеності у відборі та застосуванні методів вирішення завдань наукових досліджень.

Метод наукового дослідження – систематизований спосіб наукового дослідження, що веде до досягнення поставленої пізнавальної мети на основі знання певних принципів наукового дослідження. За структурою метод наукового дослідження є сукупністю пізнавальних правил та прийомів, що реалізуються у вигляді взаємопов'язаних дій, призначених для одержання нових наукових знань.

ТИПОВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (2)

- **Процедура наукового дослідження** – послідовність застосування певних принципів та методів наукового дослідження для вирішення певного класу наукових завдань.
- **Методика наукового дослідження** – система дій по застосуванню певних принципів, методів та процедур наукового дослідження для вирішення конкретного наукового завдання.
- **Критерій оцінювання у наукових дослідженнях** – ознака, на основі якої здійснюється оцінювання певних процесів та результатів наукових досліджень.
- **Дослідницький прийом** – окрема пізнавальна дія у процесі наукового дослідження, що характеризується специфічним способом її виконання.

Слайд 35.

Процедура наукового дослідження – послідовність застосування певних принципів та методів наукового дослідження для вирішення певного класу наукових завдань (слайд 35).

Методика наукового дослідження – система дій із застосування певних принципів, методів та процедур наукового дослідження для вирішення конкретного наукового завдання.

Критерій оцінювання у наукових дослідженнях – ознака, на основі якої здійснюється оцінювання певних процесів та результатів наукових досліджень.

Дослідницький прийом – окрема пізнавальна дія у процесі наукового дослідження, що характеризується специфічним способом її виконання.

Як вже говорилося, ці та інші методологічні засоби утворюють систему, в якій прийнято виділяти три основні рівні: філософську, загальнонаукову та конкретнонаукову методологію. Послідовно розглянемо ці рівні.

Отже, вищий рівень цієї методологічної системи складає філософська методологія (слайд 36), що виконує роль основи для

методології інших рівнів та функції визначення загальних передумов і шляхів досягнення об'єктивного знання у будь-якій галузі науки, а також світоглядно-ціннісних установок наукового пізнання. Цей рівень методології існує не як жорстка система норм і технологічних прийомів, а як система орієнтирів пізнавальної діяльності.

ФІЛОСОФСЬКА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

- **Філософська методологія виконує роль основи для методології інших рівнів та функції визначення загальних передумов і шляхів досягнення об'єктивного знання у будь-якій галузі науки, а також світоглядно-ціннісних установок наукового пізнання.**

Включає два основні компоненти:

- **філософські пізнавальні принципи, що ґрунтуються на філософських законах і категоріях;**
- **філософські пізнавальні підходи, кожен з яких виходить зі специфічного погляду на об'єктивну дійсність взагалі та пропонує відповідну методологічну позицію щодо її дослідження.**

Слайд 36.

Можна виділити два основні компоненти філософської методології:

- *філософські пізнавальні принципи*, що ґрунтуються на філософських законах і категоріях (наприклад: поєднання аналізу і синтезу; універсальної єдності світу; розвитку);

- *філософські пізнавальні підходи*, кожен з яких виходить зі специфічного погляду на об'єктивну дійсність взагалі та пропонує відповідну методологічну позицію щодо її дослідження (наприклад: еволюційний та креаційний підходи у біології; детерміністичний та імовірнісний підходи до дослідження суспільних явищ);

Слід зазначити, що *філософські методологічні засоби* доцільно використовувати при вирішенні найбільш загальних та принципових дослідницьких завдань, зокрема формулюванні загальних наукових проблем, фундаментальних наукових гіпотез, виборі шляхів розвитку наукової галузі та інших подібних завдань.

Другий рівень методології наукових досліджень складає *загальнонаукова методологія* (слайд 37), яка виступає системою універсальних методологічних засобів, що використовуються в багатьох, а в тенденції – в усіх галузях науки.

ЗАГАЛЬНОНАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (1)

- **Загальнонаукова методологія** виступає системою універсальних методологічних засобів, що використовуються в багатьох, а в тенденції – в усіх галузях науки.

Основні компоненти загальнонаукової методології:

- **Загальнонаукові методологічні принципи**, зокрема:
- **формальні принципи побудови теоретичних знань** (наприклад, причинності, відповідності, можливості дослідної перевірки, верифікації, простоти, структурності, аналогії, доповняльності, наглядності тощо);
- **змістові принципи, на яких будуються теорії, що мають загальнонаукове значення** (наприклад, принципи теорії систем, кібернетики тощо).

Слайд 37.

На відміну від філософської методології, загальнонаукова методологія не претендує на розробку світоглядних орієнтирів та визначення загальних шляхів пізнання, а дає загальний інструментарій самої пізнавальної діяльності.

Наукою вироблено досить широкий спектр універсальних методологічних засобів, комплексне застосування яких особливо необхідне при дослідженні масштабних міждисциплінарних об'єктів, які не можна якісно дослідити обмеженим колом

методів.

Розглянемо основні компоненти загальнонаукової методології наукових досліджень.

Загальнонаукові методологічні принципи, серед яких доцільно виділити:

- формальні принципи побудови теоретичних знань (наприклад, причинності, відповідності, можливості дослідної перевірки, верифікації, простоти, структурності, аналогії, доповняльності, наглядності тощо);

- змістові принципи, на яких будуються теорії, що мають загальнонаукове значення (наприклад, принципи теорії систем, елементаризму, розвитку, цілісності, оптимальності, цілеспрямованості, формалізації, кібернетики тощо).

Загальнонаукові підходи до дослідження (наприклад, алгоритмічний, системний, кібернетичний, інформаційний, діяльнісний підходи тощо) (слайд 38).

ЗАГАЛЬНОНАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (2)

Основні компоненти загальнонаукової методології:

- *Загальнонаукові підходи до дослідження* (наприклад, алгоритмічний, системний, кібернетичний, інформаційний, діяльнісний підходи тощо).
- *Загальнонаукові прийоми дослідження*, такі як абстрагування, виділення, всебічний розгляд предмета, групування, ототожнення, порівняння тощо.
- *Загальнонаукові процедури дослідження:*
- *емпіричні* (експеримент, спостереження, вимірювання);
- *теоретичні* (постановка завдання, розробка гіпотези, конструювання, обробка емпіричних даних, аксіоматизація, інтерпритація, оцінювання, емпірична перевірка (верифікація і фальсифікація) тощо).

Слайд 38.

Загальнонаукові прийоми дослідження, такі як абстрагування, виділення, всебічний розгляд предмета, групування, ототожнення, порівняння тощо.

Загальнонаукові процедури дослідження, які в загальному вигляді можна поділити на два підвиди:

- емпіричні (експеримент, спостереження, вимірювання);
- теоретичні (наприклад, постановка завдання, розробка гіпотези, конструювання, обробка емпіричних даних, аксіоматизація, інтерпретація, оцінювання, емпірична перевірка (верифікація і фальсифікація) тощо).

ЗАГАЛЬНОНАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (3)

Основні компоненти загальнонаукової методології:

- **Загальнонаукові критерії оцінювання, зокрема:**
- ***критерії істинності теоретичних наукових результатів:*** логічні (внутрішня несуперечливість, оптимальність побудови, повнота опису предметної області тощо); екстралогічні (простота, можливість передбачення нових фактів, відповідність твердженням, що вважаються істинними тощо); емпіричні (відповідність науковим фактам, можливість дослідної перевірки, підтвердження суспільною практикою тощо);
- ***критерії істинності наукових фактів:*** емпірична достовірність, відповідність певній науковій проблемі, системність, адекватність засобів одержання фа (апаратури, приладів, інструментів) тощо.

Слайд 39.

Загальнонаукові критерії оцінювання (слайд 39), зокрема:

- критерії істинності теоретичних наукових результатів: логічні (внутрішня несуперечливість, оптимальність побудови, повнота опису предметної області, незалежність аксіом); екстралогічні (простота, системність, можливість передбачення нових фактів, інформативність, відповідність твердженням, що вважаються істинними, відповідність філософським принципам,

максимальна загальність); емпіричні (однозначна відповідність теоретичних термінів та положень об'єктам дійсності, відповідність науковим фактам, можливість емпіричної (дослідної) перевірки, підтвердження подальшою суспільною практикою);

– критерії істинності наукових фактів: емпірична достовірність, відповідність певній науковій проблемі, системність, адекватність засобів одержання фактів (апаратури, приладів, інструментів) тощо.

Загальнонаукові методи дослідження, що поділяють на два широких класи: філософського та нефілософського походження (слайд 40).

ЗАГАЛЬНОНАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (4)

Основні компоненти загальнонаукової методології:

- ***Загальнонаукові методи дослідження:***
- ***Методи філософського походження:*** аналіз, синтез, екстраполяція, індуктивний та дедуктивний висновок, конструювання, моделювання, формалізація, систематизація, уявний експеримент, узагальнення, ідеалізація, аналогія тощо.
- ***Методи нефілософського походження:*** математичні, імовірно-статистичні, системного аналізу, інформаційні, дослідження операцій, теорії ігор тощо.

Слайд 40.

Методи філософського походження: аналіз, синтез, екстраполяція, індуктивний та дедуктивний висновок, конструювання, моделювання, формалізація, систематизація, уявний експеримент, узагальнення, ідеалізація, аналогія тощо.

Методи нефілософського походження: математичні, імовірно-статистичні, системного аналізу, інформаційні, дослідження операцій, теорії ігор тощо.

Аналіз – фізичний чи уявний поділ певного об'єкта на складові. Аналіз містить у собі кілька найважливіших операцій:

1. Виділення та класифікація складових об'єкта.
2. Обґрунтування здійсненого поділу.
3. Послідовне виділення характеристик складових та їх вивчення.

Синтез – відтворення цілого з частин, в основі якого не "механічне" їх з'єднання, а побудова системи (формування структури з урахуванням системовизначальних елементів, встановлення взаємозв'язків між ними, виявлення загальносистемних якостей, функцій тощо). Є невід'ємною складовою інструментарію аналітичної діяльності. Будь-який аналіз має закономірно переходити в синтез для відтворення цілісного уявлення про об'єкт.

Моделювання – побудова моделі певного об'єкта та її вивчення для отримання знань про цей об'єкт.

Модель – об'єкт, що у заданий спосіб відображає вибрані властивості, відношення та зв'язки об'єкта, що досліджується.

Екстраполяція – поширення висновків, отриманих при спостереженні за однією частиною явища, на його іншу частину. Зокрема, виявлені тенденції минулого продовжуються в майбутнє з внесенням деяких поправок.

Дедуктивний висновок – виведення конкретних висновків із загальних положень.

Індуктивний висновок – виведення загальних висновків із конкретних суджень і фактів.

На третьому рівні методології наукових досліджень розташована конкретнонаукова методологія (слайд 41) – високоспеціалізована методологія, що має чітко виражений нормативний характер, безпосередньо регламентує наукову діяльність і застосовується лише до певних класів об'єктів дослідження й пізнавальних завдань в окремих галузях науки або наукових дисциплінах.

КОНКРЕТНОНАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (1)

- **Конкретнонаукова методологія** – високоспеціалізована методологія, що має чітко виражений нормативний характер, безпосередньо регламентує наукову діяльність і застосовується лише до певних класів об'єктів дослідження й пізнавальних завдань в окремих галузях науки або наукових дисциплінах.
Приклад – *методологія наукових досліджень у галузі державного управління*:
- **Принципи досліджень** (об'єктивності, системності, універсальності, міждисциплінарності, невизначеності, перенесення, емпіричної перевірки тощо);
- **Дослідницькі підходи** (системний, ситуаційний, процесний, діяльнісний, інформаційний, з погляду прийняття рішень тощо).

Слайд 40.

Структуру цього методологічного рівня, як і попереднього, складають відповідні принципи, підходи, методи, процедури, критерії оцінювання, прийоми, а крім того – методики.

І як приклад конкретнонаукової методології коротко розглянемо методологію наукових досліджень у галузі державного управління. Вона на даний момент перебуває у стадії становлення та включає такі основні компоненти.

Принципи досліджень у галузі державного управління, серед яких можна відзначити наступні специфічні принципи.

Принцип об'єктивності, згідно з яким державне управління – це явище, що об'єктивно притаманне суспільству на сучасному етапі його розвитку.

Принцип системності, що передбачає розгляд державного управління як єдиної складної системи, а також дослідження будь-якого локального державно-управлінського явища або процесу як складової, що вбудована в цю велику систему з обов'язковим врахуванням всієї сукупності зв'язків та відношень

в її межах.

Принцип універсальності – моделі циклу і загальні функції державного управління не залежать від масштабу і специфіки суб'єкта і об'єкта управління. Це дозволяє використовувати ці моделі у дослідженнях процесів державного управління на всіх його рівнях та в усіх галузях діяльності держави.

Принцип міждисциплінарності, згідно з яким державне управління є специфічним об'єктом міждисциплінарних досліджень, що перебувають на стику низки суспільних наук, насамперед політології, менеджменту і права.

Принцип невизначеності, відповідно до якого державне управління характеризується значним ступенем невизначеності, тому виявлені закономірності його функціонування та розвитку дають для конкретних умов замість однозначного зв'язку між явищами певну множину альтернатив.

Принцип перенесення, що передбачає використання у дослідженнях з державного управління теоретичних напрацювань інших галузей науки в адаптованому вигляді.

Принцип емпіричної перевірки – будь-які теоретичні напрацювання у галузі державного управління можуть бути визнані істинними знаннями лише після їх перевірки та підтвердження державно-управлінською практикою.

Дослідницькі підходи у державному управлінні – системний, ситуаційний, процесний, діяльнісний, інформаційний, з погляду прийняття рішень тощо.

Що стосується методів, процедур та прийомів досліджень у галузі державного управління (слайд 42), то поки що, це не якісь зовсім нові, а адаптовані та специфічно використані відомі загальнонаукові методологічні засоби.

Наприклад:

- широко використовуються методи аналізу, моделювання, систематизації, але у адаптованому та специфічному вигляді;
- так само використовуються методи системного аналізу;
- також специфічного змісту набувають загальнонаукові процедури, такі як експеримент (державно-правовий

експеримент), спостереження (соціологічні дослідження), постановка завдання (за участю державних органів), розробка гіпотез (має виражену ціннісну складову, тобто гіпотези розглядаються з точки зору певної системи цінностей, якими керуються у практиці державного управління), емпірична перевірка (в локальних масштабах) тощо.

КОНКРЕТНОНАУКОВА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ (2)

Приклад – методологія наукових досліджень у галузі державного управління:

- **Методи, процедури та прийоми досліджень у галузі державного управління** поки що – це не зовсім нові, а адаптовані та специфічно використані відомі загальнонаукові методологічні засоби;
- **В наукових дослідженнях з державного управління поширеним різновидом методологічних засобів є різноманітні методики, в яких відомі загальнонаукові методи та процедури специфічно поєднуються для вирішення конкретних наукових завдань.**

Слайд 42.

У цьому зв'язку, в наукових дослідженнях з державного управління поширеним різновидом методологічних засобів є різноманітні методики, в яких відомі загальнонаукові методи та процедури специфічно поєднуються для вирішення конкретних наукових завдань.

Контрольні запитання до розділу 6.

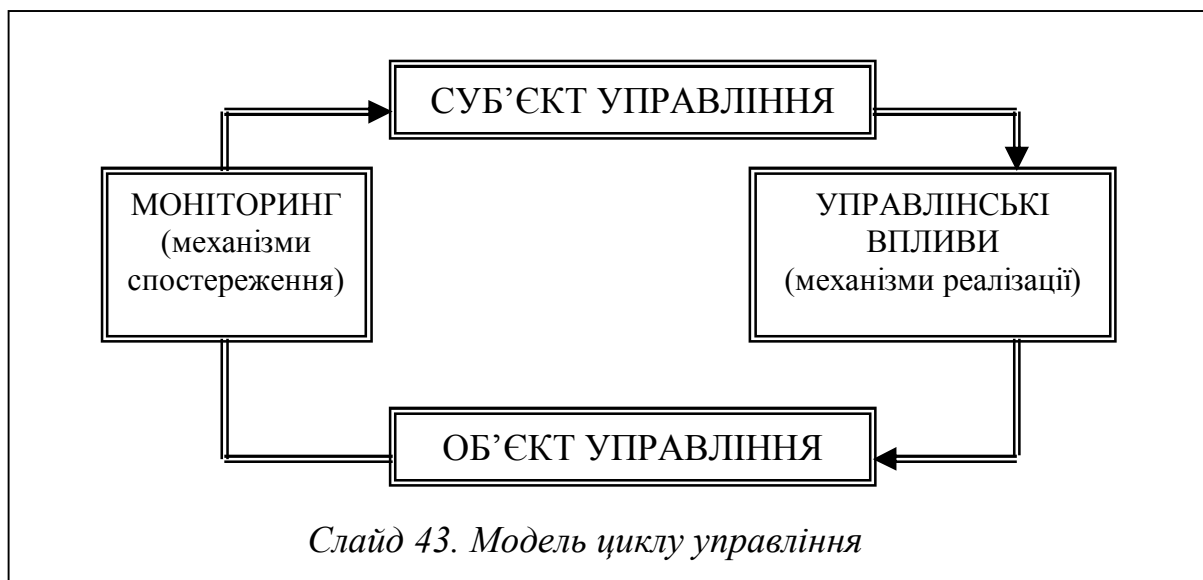
1. **Дайте пояснення поняттю «методологія».**
2. **Розкрийте сутність поняття «наукові дослідження».**
3. **Охарактеризуйте фундаментальні та прикладні дослідження.**

4. Назвіть етапи універсального процесу наукового дослідження.
5. Охарактеризуйте типові елементи методології наукових досліджень.
6. Розкрийте сутність філософської методології наукових досліджень.
7. Розкрийте сутність загальнонаукової методології наукових досліджень.
8. Розкрийте сутність конкретнонаукової методології наукових досліджень.

РОЗДІЛ 7 МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЦИКЛУ УПРАВЛІННЯ

Класичною моделлю соціального управління є модель циклу управління (слайд 43). Незважаючи на її зовнішню простоту, вона має велике методологічне значення. Спробуємо це показати.

По-перше, цикли управління виконуються на всіх рівнях управління в соціальних системах. Більш за те, людина, що становить основу всіх соціальних систем, в різних ситуаціях та на різних рівнях такого управління може бути як його суб'єктом, так і об'єктом. Тобто цикли управління виконуються як в суб'єкт-об'єктних, так і в суб'єкт-суб'єктних відносинах (однорівневих і міжрівневих). Відтак, їх безліч. До того ж, ці цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою у часі та просторі.



По-друге, процес циклу управління є таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один й починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах),

тобто таким, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірністю циклічності управління в соціальних системах.

По-третє, саме ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління. Безліч та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос й перетворює соціальну систему на дисипативну, яка, за певних умов незбалансованого невдалого управління, може перейти в стан, так званого, «дивного атратора», з якого дуже важко виходити. Саме це відбувалося в перші роки незалежності України з країною та було викликано складністю застосування управління в умовах тяжкої та затяжної кризи (політичної, економічної, соціальної, ціннісної). Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій у різних сферах, галузях, адміністративних територіях, територіальних громадах і суспільстві в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на їх узгоджену роботу у напрямку досягнення визначених загальних цілей держави.

По-четверте, цикл управління є базою для формування різних моделей соціального управління, зокрема, моделей державного управління. Такі моделі, зокрема, формуються шляхом розкриття та деталізації блоків циклу управління, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів. Наприклад, в класичній американській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини економічної, до суб'єкта управління віднесені органи влади всіх гілок влади та обмежено застосування правових управлінських впливів (компенсується застосуванням прецедентного права). До мінімуму скорочено державний сектор управління. При цьому у суспільстві та управлінні ним діє принцип, все, що не заборонено законом, дозволено. Маємо розвинений приватний сектор управління. В той же час, в класичній європейській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини

адміністративної, до суб'єкта управління віднесені органи влади тільки виконавчої гілки влади, й застосовується дуже розвинена система правових управлінських впливів. Маємо розвинений державний сектор управління.

По-п'яте, виходячи з циклу управління достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності (закон Уільяма Рос Ешбі). А саме, для ефективного управління суб'єкт управління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Іншими словами, суб'єкт управління повинен досконало знати, що відбувається в об'єкті управління, щоб обґрунтовано управляти ним. Відтак, виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. У першому випадку необхідно підвищувати управлінські можливості суб'єкта управління, зокрема, створенням відповідної управлінської структури під функціональні потреби об'єкта управління, а також шляхом систематичної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, прогностно-аналітичного з'ясування та врахування процесів розвитку (змінення) об'єкта управління. У другому випадку, необхідно децентралізувати управління, зменшуючи різноманітність об'єкта управління. Завжди слід пам'ятати, розробляючи програми та плани, що об'єкт управління безперервно змінюється як і все суспільство. Тому необхідно орієнтуватися в цих планах і програмах на перспективні технології, як мінімум тотожні терміну дії цих планів і програм. Інакше відбувається технологічне відставання розвитку сфер і галузей суспільства, країни в цілому.

По-шосте, виходячи з циклу управління можна підійти до розгляду питання гуманізації (детехнократизму) соціального взагалі та державного управління зокрема. Дійсно, цикл управління відображує філософську проблему, що первинне – буття, чи свідомість. Якщо суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) засадах, то він завжди виходить з реальних завдань і можливостей об'єкта управління.

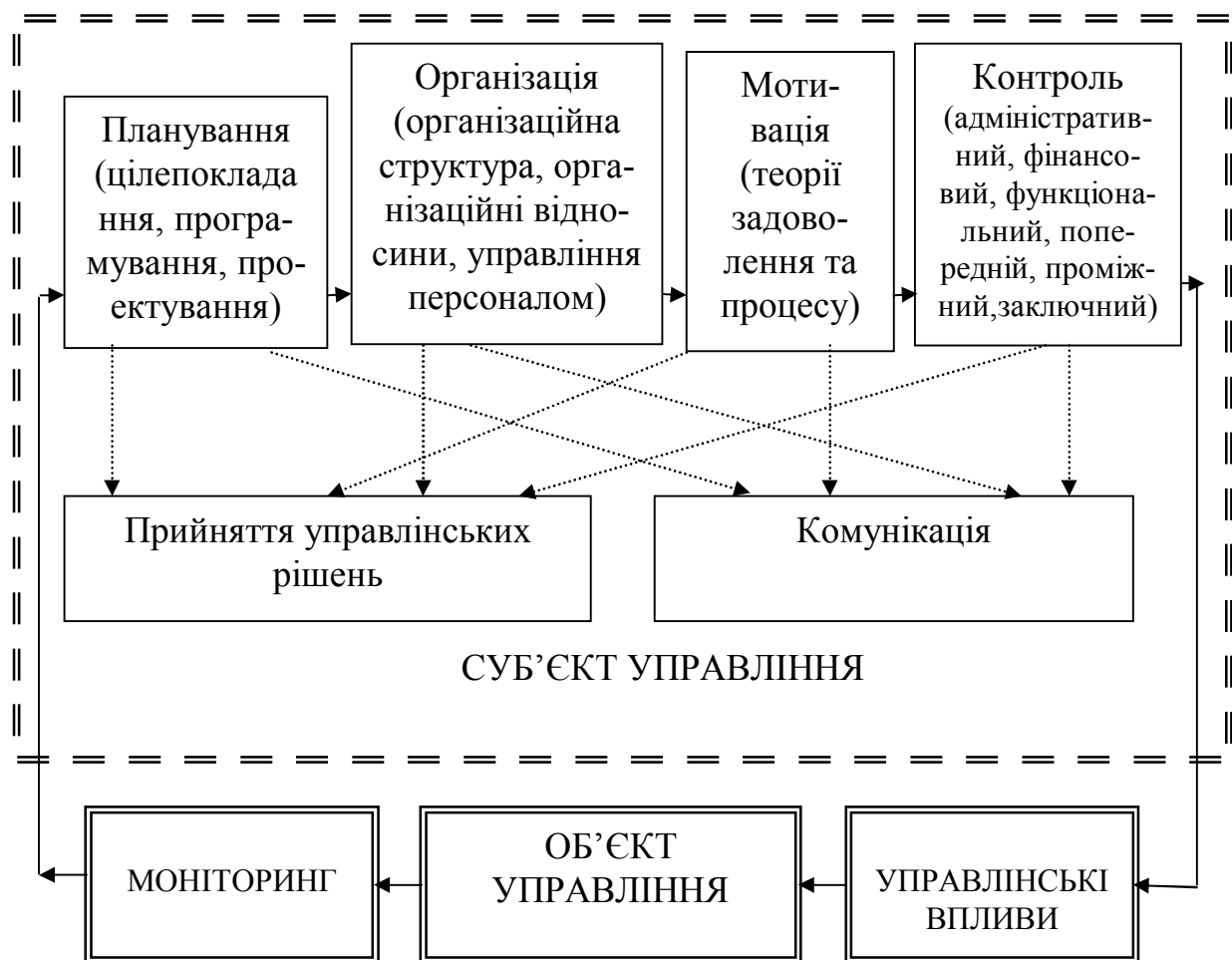
Тобто планує та діє методом малих передбачуваних кроків, виходячи «від досягнутого». На нижчих рівнях державного управління та місцевого самоврядування, наприклад управління містом, районом, територіальними громадами важко представити собі інше. Якщо суб'єкт управління діє на ідеалістичних (гуманістичних) засадах, то він виходить з власного бачення перспективи об'єкта управління, часто не враховуючи його реальні можливості. Таким чином можна підняти планку очікуваного горизонту державного розвитку. Для державного управління, на нашу думку, це можливе лише в умовах стійкого розвитку та створення великих ресурсних можливостей, а також великого управлінського таланту державних діячів.

Підтвердженням вищезазначеної тези про базовий характер циклу управління для формування інших моделей соціального управління є модель процесу управління, наведена на слайді 44. Вона відрізняється від циклу управління тим, що розкриває та деталізує блок суб'єкта управління, виходячи з сучасних напрацювань науки менеджменту. Завдяки цьому модель наповнюється великим функціональним змістом.

Будь-який процес управління починається з функції планування, що передбачає цілепокладання, програмування (розробку планів, програм, визначення завдань,) та проектування (прив'язку ресурсів до завдань, планів, програм). На нашу думку, до функції планування мають бути віднесені й функції передбачення та прогнозування, хоча деякі дослідники розглядають ці функції окремо від планування. Покращанню планування може сприяти розгляд будь якої діяльності як комплексу трьох видів діяльності – основної, управлінської та забезпечуючої (відтворювальної). Тоді спочатку планується основна діяльність, а потім цей план доповнюється потребами в управлінській (планування розробки правових актів, стандартів, регламентів, організаційних структур та заходів з управління тощо) та забезпечуючій (фінанси, кадри, матеріально-технічне, інформаційне та документальне забезпечення) діяльності. Це відповідає реальній практиці управління.

Особливе місце в функції планування займає цілепокла-

дання. Визначення цілей є найважливішим етапом в циклі процесу управління. Всі інші функції та дії спрямовані на забезпечення досягнення визначених цілей. Саме тому цілі не можуть бути не завищеними, бо тоді вони не зможуть бути досягнутими у повному обсязі, не заниженими, бо тоді відбувається штучне гальмування розвитку об'єкта управління. У першому випадку може спостерігатися підрив авторитету влади внаслідок невиконання обіцянок, а, в другому, внаслідок неналежної діяльності (невикористання реальних можливостей) або бездіяльності.



Слайд 44. Модель процесу управління

Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є функція організації. Вона передбачає матеріалізацію програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом, і

початок реалізації.

Функція мотивації спрямована на підвищення ефективності процесу управління за рахунок, з одного боку, стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а, з другого, врахування найкращим чином розумових можливостей працівників. На сьогодні доведено, що мотивація значно менше впливає на результат, ніж цілепокладання.

Функція контролю завершує процес управління. Вона може мати форму адміністративну (перевірка строків виконання планів і завдань), фінансову (відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері), функціональну (перевірка повноти та якості виконання планів і завдань). Остання все ще не знайшла свого повного втілення в роботі органів державної влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Причиною є складність запровадження цієї форми контролю, фактично побудованої на самоконтролі керівників владних структур та структурних підрозділів. Взагалі, ефективність контролю залежить від відношення до нього керівників – перших осіб органів та організацій.

Як показано на слайді 44, прийняття управлінських рішень та комунікація є управлінськими функціями – процесами, що пов'язують всі інші. Наприклад, є рішення з цілепокладання, з програмування, з проектування, з визначення організаційних структур та організаційних відносин, з управління персоналом, з мотивації персоналу, з різних видів та етапів контролю тощо.

Поєднання моделі циклу управління та класичної моделі процесу управління, що складена з основних функцій управління, шляхом суперпозиції другої на першу дає змогу перейти до розгляду управління в соціальних системах як процесу, тобто перейти від статичного (структурна модель) до динамічного (функціональна модель) відображення цих систем.

Контрольні запитання до розділу 7.

1. Охарактеризуйте складові елементи моделі циклу управління.
2. Розкрийте сутність закономірності циклічності управління в соціальних системах.
3. Який зв'язок між циклами управління та синергетикою в соціальних системах?
4. Яку роль відіграють цикли управління у формуванні різних моделей соціального управління?
5. Як пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності, виходячи з циклу управління?
6. Як, виходячи з циклу управління, підійти до розгляду питання гуманітаризації (детехнократизму) соціального взагалі та державного управління зокрема?
7. Поясніть базовий характер циклу управління для формування інших моделей соціального управління на прикладі моделі процесу управління.
8. Охарактеризуйте складові моделі процесу управління.

РОЗДІЛ 8

СИСТЕМНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ РОЗГЛЯД ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ

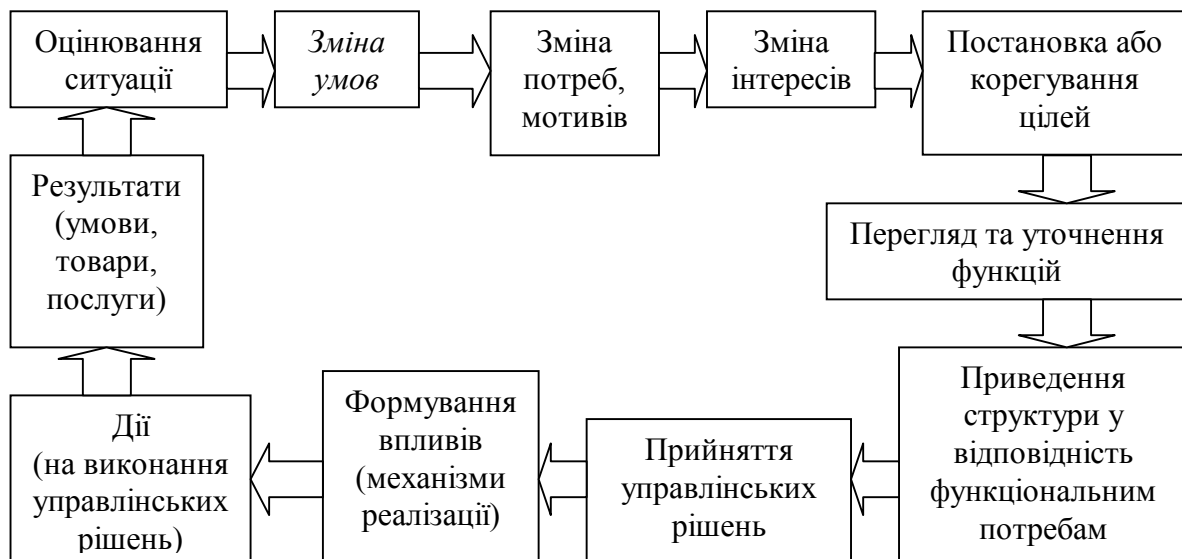
Можливість уніфікованого системного відображення багаторівневих соціальних систем у вигляді "циклів управління" та «процесів управління» дає змогу перейти до системного розгляду загальної управлінської діяльності - менеджменту як основного способу організації та реалізації управління. При такому відображенні маємо менеджмент різнорівневих організацій, які між собою перебувають у відносинах елементів ієрархічної структури. Звідси випливає, що, по-перше, менеджмент на різних рівнях відрізняється масштабною та рівнем відповідальності управлінських рішень, по-друге, при зіставленні менеджменту різнорівневих організацій природним підходом є виділення його функціональних особливостей на кожному такому рівні та їх аналіз. З урахуванням рівня масштабності та відповідальності виділяють менеджмент на рівні держави - державний менеджмент в окремий вид діяльності.

Будь-який процес управління в соціальних системах, в першу чергу на державному рівні, відповідно до сучасної концепції менеджменту передбачає визначення основних і допоміжних цілей та шляхів їх досягнення (функція планування); створення відповідних організаційних структур, розподіл повноважень та доведення завдань до виконавців (функція організації); забезпечення зацікавленості всіх учасників в успішному досягненні поставлених цілей (функція мотивації); моніторинг умов і результатів діяльності, на яку спрямовано процес управління, порівняння їх з визначеними цілями та внесення необхідних для їх досягнення коректив у цілі, структури, повноваження, завдання, мотиваційні установки в разі відхилення від раніше визначених (функція контролю). Кожна з вищезазначених функцій управління реалізується шляхом під-

готовки і прийняття управлінських рішень (функція прийняття рішень) та їх доведення у вигляді управлінських впливів до об'єкта управління (функція комунікації).

З позиції об'єктивізації управління суб'єкт управління безумовно повинен добре знати об'єкт управління та ситуацію, в якій він знаходиться. Ці знання, насамперед, стосуються об'єктивно обумовлених процесів та явищ – законів та закономірностей функціонування та розвитку соціальних систем. Якщо закони можна визначити та описати, то закономірності, здебільшого, проявляються шляхом виявлення тенденцій та визначення принципів.

Звернемося до моделі логіки процесу управління (слайд 45).



Слайд 45. Модель логіки процесу управління

Точкою (моментом) початку такого процесу завжди є зміна умов функціонування або розвитку об'єкту управління. Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, призводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє у трактовці сучасного менеджменту розглядається як частина управлінського процесу з етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробка альтернатив; оцінювання альтернатив; вибір

найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє цілі управління (за принципом обмеженої раціональності управлінських рішень, сформульованим Гербертом Саймоном).

На першому етапі цього управлінського процесу йдеться про оцінювання нової ситуації для об'єкта управління (як внутрішньої, так і зовнішньої) як наслідок зміни умов його функціонування або розвитку. Така зміна призводить до зміни потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових технологій потребує переобладнання об'єктів виробництва, торгівлі, транспорту, зв'язку, освітньої та наукової систем тощо. Відтак, можна сформулювати принцип обумовленості потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довколо нього. Виникають нові завдання управління.

Зміна потреб і мотивів, у свою чергу, призводить до виникнення нових або перегляду та корекції чинних інтересів об'єкта управління. Продовжуючи логічний методологічний ланцюг, можна сформулювати принцип обумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами.

На підставі та для задоволення інтересів об'єкта управління суб'єктом управління формулюються нові цілі функціонування або розвитку об'єкта управління на певний період (термін) – довгостроковий, середньостроковий або короткостроковий. Вибір такого періоду залежить від рівня (чим вище рівень, тим, як правило, більший період) та характеру управління (стратегічне, тактичне, оперативне). На підставі цього уявляється доцільним продовжити логічний методологічний ланцюг принципом обумовленості цілей об'єкта управління його інтересами.

Процес постановки нових або корегування цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління, виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а, з другого боку, пов'язаний зі структуруванням цілей з метою їх подрібнення та

конкретизації. Структурування цілей передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Дуже важливим моментом при постановці цілей є як їх не завищення, так й не заниження. Саме не завищення й не заниження цілей, що складає сутність принципу адекватності цілей проблемній ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку дуже складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу у значній мірі проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються за їх ієрархією зверху донизу. виправити помилки та обмежити наслідки невдалої постановки цілей неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного корегування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це корегування, тим більшими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, правовими, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними, інституціональними, організаційними, а також пов'язаними з невиправданою втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкту управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти у відповідний стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому, за визначеними цілями суб'єкт управління планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо принцип обумовленості функцій та дій об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав видатний німецький філософ і поет Іоганн Вольфганг Гьоте, – це перетворення призначення у дії. А дії ці мають виконуватися певними організаційними структурами. Тобто відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності. Таким чином, вималювався певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структура, який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту або, в іншій трактовці, обумовленості структури об'єкта управління його функціями.

По-друге, це принцип О. Чандлера «стратегія визначає структуру», або обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією). При зміні стратегії (місії) розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність її його структуру.

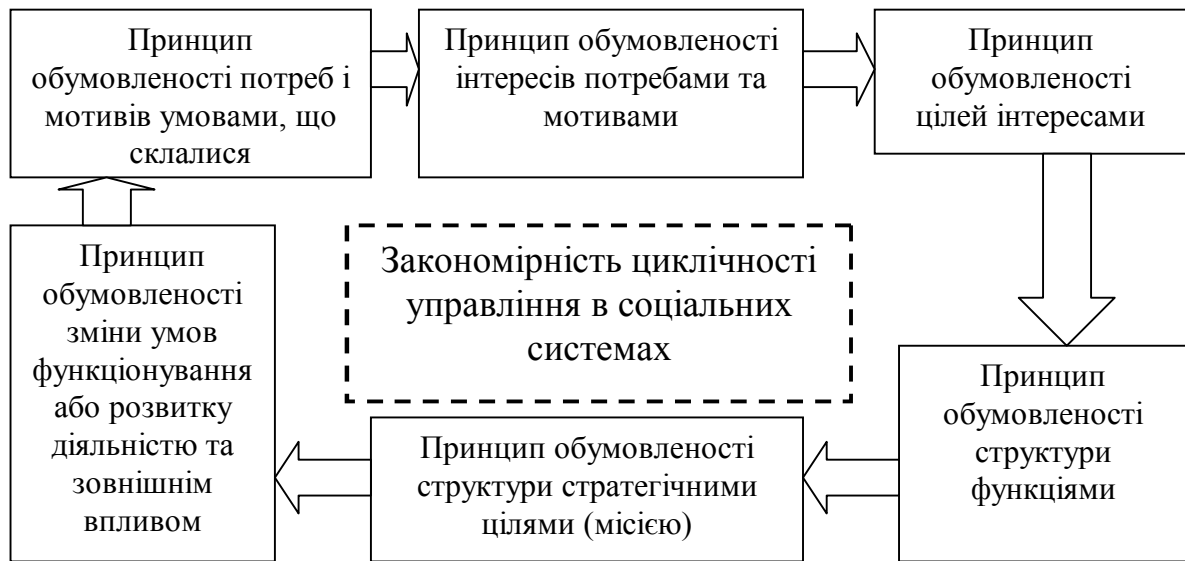
В процесі діяльності об'єкта управління при досягненні нових цілей, реалізації стратегій, політик, програм, проектів він змінюється, змінюються умови його функціонування та розвитку. Цикл процесу управління замкнувся. В даному разі йдеться про принцип обумовленості зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

Якщо знову виникає проблемна ситуація невідповідності бажаного об'єкта управління (за нових умов та чинного стану), то запускається новий цикл управління.

При описі послідовності циклу процесу управління в соціальній системі було зазначено низку принципів обумовленості, а саме:

- потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього;
- інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами;
- цілей об'єкта управління його інтересами;
- структури об'єкта управління його функціями;
- структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією);
- зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

На підставі послідовності застосування цих принципів можна запропонувати схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі, як це показано на слайді 46.



Слайд 46. Схема методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі

Цю методологічну схему слід розглядати як проекцію науково-методологічного забезпечення на цикл процесу управління. Вона відображає прояв закономірності циклічності управління в соціальних системах через систему наведених різних принципів обумовленості.

Комплексне врахування в системі державного управління в Україні вищенаведених закономірностей, принципів та чинників вибору є запорукою досягнення поставлених цілей, прийняття науково обґрунтованих та ефективних державно-управлінських рішень, наближення науки до практики державотворення й тим самим реального запровадження принципу випереджаючого управління.

Враховуючи безперервність розвитку суспільства та держави, зміну й посилення геополітичної ролі України у світовому розвитку, запровадження процесу європейської інтеграції, тенденції глобалізації процесів світового розвитку, трансформацію в постіндустріальне суспільство інформації та знань, об'єктивність процесів сталого розвитку, орієнтацію на нові системи міжнародної безпеки, виникає необхідність продовжувати дослідження з виявлення нових закономірностей

державотворення в Україні та в світі, визначення відповідних принципів, постулатів, а також чинників вибору та доведення їх до практичного застосування. Насамперед, ці завдання покладаються на сучасну науку державного управління. Очікується подальший розвиток її теорії адекватно суспільно значущим змінам.

Контрольні запитання до розділу 8.

- 1. Охарактеризуйте системний розгляд загальної управлінської діяльності - менеджменту як основний спосіб організації та реалізації управління.**
- 2. Що, з позиції об'єктивізації управління, повинен добре знати суб'єкт управління?**
- 3. Охарактеризуйте модель логіки процесу управління.**
- 4. Назвіть та стисло охарактеризуйте низку принципів обумовленості відповідно до логіки процесу управління.**
- 5. Поясніть схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі.**
- 6. Назвіть основні умови реального запровадження принципу випереджаючого управління в соціальних системах.**

РОЗДІЛ 9

ДОСЛІДНИЦЬКО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПРОЦЕС ВИЯВЛЕННЯ НОВИЗНИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Про наявність новизни у науковому дослідженні можна судити за наслідками отриманого вирішення наукової проблеми чи завдання, за зміною погляду на будь-які явища чи процеси, а також за можливістю здійснення впливу на розвиток науки і практики.

Постає питання, яким чином слід здійснювати процес виявлення наукової новизни в певному інформаційному полі результатів наукових досліджень, заданому в текстовому чи в електронному форматі? Для формування відповіді на це питання розглянемо відповідний дослідницько-технологічний ланцюг, а саме: існування проблемних ситуацій у певній сфері або галузі суспільного буття → проведення наукових досліджень у відповідній сфері або галузі суспільного буття → формування інформаційного поля результатів наукових досліджень → застосування засобів виявлення наукової новизни → наукова новизна.

За поширеним визначенням наукової новизни є три її ознаки: «уперше», «удосконалено», «дістало подальшого розвитку», які сьогодні визнані в Україні та прийняті науковою спільнотою. Таким чином, засоби виявлення новизни мають виділяти в інформаційному полі тільки ту інформацію, що відповідає цим ознакам новизни. Тоді можна сформувати найбільш просту змістовну модель засобів виявлення новизни, що складається з трьох складових блоків: виявлення ознаки «уперше», виявлення ознаки «удосконалено» та виявлення ознаки «дістало подальшого розвитку».

Однією з найбільш розповсюджених ознак наукової новизни є те, що дослідження проводиться уперше - на

оригінальній темі, що раніше не досліджувалася в тій чи іншій галузі наукового знання. Крім того, новизна наукового дослідження може являти собою евристичні елементи у загальній науковій концепції, що можна охарактеризувати як «дістало подальшого розвитку». Ознаки наукової новизни виникають, якщо звернути увагу на ефективність нових положень для визначеної галузі діяльності, тобто визначити наскільки можливо подальше узагальнення та розвиток методів та ідей, а також використання результатів дослідження в суміжних галузях знань і прикладної діяльності.

Крім того, новизна дослідження може бути пов'язана як з уже відомими ідеями, що виражається в їхньому вдосконаленні: поглибленні, конкретизації, додатковій аргументації, доведенні можливості використання в нових умовах, в інших галузях наукового знання й практики тощо, так і з новими ідеями, висунутими особисто дослідником уперше.

Ще одним напрямом формування наукової новизни дослідження може бути вирішення вже відомого наукового завдання методами, що істотно різняться від загальноприйнятих та загальновідомих щодо окресленої проблеми.

У будь-якому з наведених випадків, всі запропоновані нові рішення мають бути чітко аргументовані й доведені.

Важливим етапом встановлення евристичного змісту (новизни) наукового дослідження є їх верифікація (перевірка), зокрема, емпіричне випробування його результатів. Принцип «практика є критерієм істини» ніколи не втрачає актуальності. На сьогодні верифікація наукових результатів застосовується не тільки в сферах точних і природничих наук, але й в суспільних науках. Відомі приклади проведення економіко-правових експериментів при запровадженні нових підходів та методів в соціальному управлінні та ін.

Експериментальна модель випробування результатів теоретичного дослідження, яка стає основою для їх подальшого практичного впровадження, також може мати ознаки евристичності (наукової новизни).

Для того, щоб задіяти змістовну модель засобу виявлення

новизни, необхідно мати сформоване інформаційне поле результатів наукових досліджень. Останнє може бути загально-методологічним або спеціальним. Незалежно від цього, до таких результатів слід віднести: закони, закономірності, тенденції, принципи, критерії, класифікації, узагальнення, інші типології, моделі, наукові парадигми, концепції, теорії, ідеї, підходи, підходи-моделі, способи, методи, відкриття, винаходи, постановки проблем та завдань, розвиток термінологічного апарату, способи наукового доведення та обґрунтування та інші. З урахуванням такого уявлення наукових результатів на слайді 45 представлено модель технологізації процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень у певній сфері або галузі суспільного буття.



Слайд 47. Модель процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень

Блок засобів виявлення новизни, що є складовим блоком моделі процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень, являє собою класику, так званого, інноваційного фільтра, його базову модель, яка складає основу будь-яких можливих варіантів таких фільтрів. Інноваційні фільтри є різновидом інформаційних фільтрів - об'єктів, що відмежовують потік загальної інформації, виокремлюючи лише ту інформацію, яка задана відповідними параметрами.

Інноваційні фільтри в наукових дослідженнях є інструментом виявлення нових ідей, винаходів, відкриттів, інших нових наукових результатів, шляхом їх виокремлення з загального інформаційного поля результатів наукових досліджень. З 2005 року поняття інноваційного фільтра все частіше зустрічається в зарубіжній науковій літературі, зокрема, в російських виданнях. Наприклад, М.Яковлєвим розглянуто поняття інноваційного фільтру як сукупності всіх факторів соціально-економічних умов та механізмів, що визначають швидкість поширення інновацій в процесі їх дифузії.

В цьому ж контексті згадуються інноваційні фільтри в роботі В.Юрєвої, яка ефективність впровадження інновацій пов'язує з якістю управління процесом дифузії інновацій, під яким розуміється поширення новизни по комунікаційним каналам між членами соціального середовища в часі та у просторі. У межах процесу дифузії, на її думку, інноваційні фільтри співпадають з дифузійними, але перші розставляються з боку ініціатора інновацій, а другі визначаються атракторами (обраними станами стійкої рівноваги). Інноваційні фільтри в рамках дифузії нормативних інновацій приймають різні соціальні форми, зокрема, велику роль відіграє ідеологічний фільтр, а в його рамках культурний та організаційно-культурний фільтри. Серед інших, у цьому напрямі можна зазначити роботи А.Вороніна, який розглядає інноваційний фільтр культури, С.Назарова, що пропонує серед факторів впливу на розвиток техніки розглядати державу та соціальну структуру суспільства

як інноваційний фільтр.

Заслуговує на увагу російський проект «Топологія інноваційного розвитку. Елементарний інноваційний цикл», в межах якого розглянуто застосування фільтру (фактично інноваційного) сценаріїв довгострокових стратегій як ситуаційної (предметно-контекстної) логіки, відомого набору факторів і критеріїв, що дозволяють із певною впевненістю (практично завжди базованою на ретроспективно сформованому досвіді) заздалегідь допустити рух подій (на певних етапах) у певному напрямку й у передбачуваному руслі. Чим більший набір умов "фільтру", чим більш точно ці умови конкретизують тенденцію розвитку перспективи, тим більша точність прогнозу може бути досягнута й тим на більшу "відстань" він здатний "заглянути".

Публікації вітчизняних та зарубіжних авторів, які спирається на положення теорії синергетики та логістики, підтверджують важливу роль інноваційних фільтрів як ефективного методологічного засобу виявлення соціальних інновацій в умовах самоорганізаційних процесів розвитку суспільства.

Специфіка побудови інноваційних фільтрів для виявлення інновацій в інших, окрім наукової, галузях та сферах суспільного буття передбачає формування відповідно структурованих інформаційних полів результатів досліджень. Фактично, системне поєднання блока інформаційного поля результатів досліджень та блока засобів виявлення новизни утворюють відповідну модель інноваційного фільтра та визначають його специфіку.

При формуванні інших структур та змісту блоків інформаційного поля результатів досліджень та засобів виявлення новизни можна отримати різні варіанти інноваційних фільтрів, що свідчить про універсальність цього методу та можливість його широкого застосування як засобу універсалізації процесу виявлення новизни за результатами досліджень в обраній сфері чи галузі суспільного буття. При застосуванні такого методу основним завданням дослідників є

вибір певної структури та функцій інноваційного фільтру.

За допомогою таких фільтрів можна перевірити будь-яку ідею на предмет її новизни. При цьому необхідно враховувати, що інновацією може бути не лише власне запропоноване автором нововведення, а також і використання відомого нововведення, але подання його під іншим кутом зору. Якщо це вносить елементи новизни, така методологія має всі права на те, щоб вважатися новизною. Таким чином, той самий елемент може виступати або як власно новий елемент, або як нове бачення існуючого, або як нове впровадження відомого.

Спеціальний інноваційний фільтр формується під час постановки завдання дослідження як методологічний засіб його проведення. Такий фільтр складається з двох блоків: класичного інноваційного фільтра та спеціального інформаційного фільтра, призначеного для формування інформаційного поля отриманих результатів дослідження шляхом відбору інформації.

При проведенні комплексних досліджень можлива побудова спеціальних інформаційних фільтрів за одним або кількома способами відбору інформації про результати досліджень. Інформація, що відфільтрована кожним обраним способом, далі аналізується на наявність ознак новизни.

При визначенні евристичного змісту (новизни) дослідження не обов'язково застосовувати всю сукупність можливих інноваційних фільтрів, оскільки це досить громіздка процедура, яка не завжди буває доречною. В залежності від ідеї та контексту дослідження, дослідник сам формує структуру інноваційного фільтру для визначення новизни результатів дослідження. В процесі дослідження ідея, ніби фільтруючись, поступово проходить етапи творчого осмислення та втілюється у доведену сентенцію, яка має реальне практичне й науково-теоретичне значення.

Подальша деталізація моделі процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень у певній сфері або галузі суспільного буття потребує розкриття змісту послідовності всіх етапів, що задіяні в процесі виявлення новизни, а саме:

отримання та аналіз інформації; формування наукової проблеми або наукового завдання на основі раціональної інтерпретації проведеного дослідження; формування новизни дослідження, доведення новизни дослідження.

Контрольні запитання до розділу 9.

1. Охарактеризуйте дослідницько-технологічний ланцюг процесу виявлення наукової новизни в певному інформаційному полі результатів наукових досліджень.
2. Назвіть ознаки наукової новизни.
3. В чому сутність верифікації як етапу встановлення евристичного змісту (новизни) наукового дослідження.
4. Охарактеризуйте модель технологізації процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень у певній сфері або галузі суспільного буття.
5. В чому сутність інноваційного фільтру?
6. Яка роль інноваційного фільтру у наукових дослідженнях?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : Учебное пособие / Г. В. Атаманчук // . - М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук // . - М. : Юрид. лит., 1997. - 400 с.
3. Афанасьев В. Г. Общество : системность, познание и управление./ В. Г. Афанасьев // . – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
4. Бакуменко В. Д. Аналіз та оцінювання стану адміністративного реформування в Україні / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2004. - № 4. - С. 5-19.
5. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За. заг. ред. Надолішнього П. І. , Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
6. Бакуменко В. Д. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : Монографія / В. М. Князев, І. Ф. Надольний, В. Д. Бакуменко та ін. // – К. : Вид-во НАДУ - Міленіум, 2003. – 320 с.
7. Бакуменко В. Д. Моделювання проблемного поля державно-управлінських реформ / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко // Вісн. НАДУ. - 2006. - № 2. - С. 13 - 21.
8. Бакуменко В. Д. Особливості застосування інноваційних фільтрів у процесі пошуку евристичного змісту наукового дослідження/ Бакуменко В. Д., Кальниш Ю. Г., Руденко О. М. // Акт. пробл. держ. управ. : Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентові України: Дніпропетровський регіон. ін-т держав. упр. - 2005. – Вип. 3 (21). - С. 12-19.
9. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМ.У, 2010.- 276 с.
10. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. - К. : ВПЦ АМ.У, 2010.- 296 с.

11. Бакуменко В. Д. Проблемы становления методологии государственного управления // В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. П. Сурмін // Упр. госуд. службой Российской Федерации [Под ред. А. И. Турчинова]. – М. : РАГС, 2004. - С. 189 – 226.
12. Бакуменко В. Д. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 148 с.
13. Бакуменко В. Д. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком / Бакуменко В. Д., Михненко А. М., Борисевич С. О. // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» // За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К.: ВПЦ АМУ, 2007. – Вип. 1. – С.7-10.
14. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній // . – К. : Міленіум, 2003. – 394 с.
15. Волкова В. Н. Теория систем и методы анализа в управлении и святы / В. Н. Волкова, В. А. Воронков, А. А. Денисов - М. : Радио и связь, 1983. - 248 с.
16. Воронин А. О. Инновационные фильтры культуры / А. О. Воронин // . – Управление и самоуправление в сложных системах. Материалы международного симпозиума 21–12 ноября 2005 г. М., 2007. - С. 18–20.
17. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани // . - 3-е изд., перераб. - М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. - 332 с.
18. Державне управління : Словник-довідник / Уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар та ін. // За заг. ред. Князева В. М., Бакуменка В. Д. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
19. Державне управління : основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи // За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
20. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. // за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
21. Кохановский В. П. Философия и методология науки : Учебник для

- высших учебных заведений / В. П. Кохановский // – Ростов н/Д. : "Феникс", 1999. – 576 с.
22. Кнорринг В. И. Искусство управления : Учеб. / В. И. Кнорринг // . - М. : Изд-во БЕК, 1997. - 288 с.
23. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : [монографія] / С. О. Кравченко // – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
24. Кунц Г. Управление : системный ситуационный анализ управленческих функций / Кунц Г., О'Доннел // Пер. с англ, общ. ред. Д. М. Гвишиани. - М. : Прогресс, 1981. - Т. 2. - 512 с.
25. Лудченко А. А. Основы научных исследований : Учебное пособие / А. А. Лудченко, Я. А. Лудченко, Т. А. Примак // . – К.: О-во "Знания", КОО, 2000. – 114 с.
26. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури // Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
27. Методологія державного управління : Словник-довідник /Уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. // – За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 196 с.
28. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков // - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
29. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем / Саати Т., Кернс К. // Пер. с англ. - М. : Радио и связь, 1991. - 224 с.
30. Спицнедаль В. Н. Основы системного анализа : Учеб. пособие / В. Н. Спицнедаль // . – СПб. : Изд. Дом "Бизнес-пресса", 2000. – 326 с.
31. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого : Підручник для науковця / Ю. П. Сурмін // . – К.: НМЦ «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.
32. Сурмін Ю. П. Теория систем и системный анализ : Учебное пособие / Ю. П. Сурмін // . – К.: МАУП, 2003. – 368 с.
33. Топология инновационного развития. Элементарный инновационный цикл [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://insi.org.ua/metod/CA_InnovCycle.htm
34. Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 24 грудня 2010 р. № 1085/2010.

35. Эшби, У. Росс. Введение в кибернетику / У. Росс Эшби // . - М. : Изд-во иностранной литературы, 1959.- 432 с.
36. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки / Э. Г. Юдин // . - М. : Наука, 1978.- 392 с.
37. Юрьева В. В. Диффузия нормативных инноваций и доверие в трудовых коллективах. Авт. диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук за спец. 22.00.03 – «Экономическая социология и демография». – Новочеркасск. – 2007. – 27 с.
38. Яковлев М. А. Диффузия инноваций как фактор экономического развития в переходной экономике : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.05: СПб., 2005. - 163 с.

ПРИМІТКИ

ПРИМІТКИ

ПРИМІТКИ

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

В.Д. БАКУМЕНКО, С.О. КРАВЧЕНКО

**МЕТОДОЛОГІЯ
СИСТЕМНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Навчальний посібник

В авторській редакції

Підписано до друку 11.11.2011 р.
Офсет. папір., гарнітура- Times New Roman
Формат 60x84 1/16 .Друк-ризографія.
Обл.-вид арк. 3,8. Ум.-друк арк 3,9
Тираж 300 прим. Зам. № 15.
Академія муніципального управління,
Видавничо-поліграфічний центр
01042, м. Київ, вул. І. Кудрі,33
тел. 529-04-09