

*В. М. Козаков,  
доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри державної політики та управління  
політичними процесами, Національна академія  
державного управління при Президенті України*

## ЛОГІКА І МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКІЙ НАУЦІ УКРАЇНИ

**Статтю присвячено розв'язанню питань державно-управлінської науки, побудові ефективного механізму функціонування державно — управлінських відносин в Україні, які пов'язується з необхідністю створення та розвитку належної методології досліджень.**

**The article is dedicated to the cause of solving questions of a public-administrative science, formation of effective mechanism of function in ukrainien's public-administrative relations which connect with foundation and development of correspondent methodology of research.**

*Ключові слова: державне управління, методи наукових досліджень, соціально-ціннісні засади державного управління.*

*Key words: public administration, methods of research, social-valuable meanings of public administration.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Традиційний арсенал дослідницьких засобів й інструментів науки державного управління включає всі основні принципи наукового дослідження: аналіз і синтез, індукцію і дедукцію, порівняння, узагальнення. Провідне місце в методології належить системному і ситуаційному аналізам. Складність і багатоаспектність державного управління вимагають дослідження фактів у їх сукупності, у взаємозумовленості. Тому система державного управління розглядається не як ізольоване явище, а як сукупність взаємозалежних елементів, у рамках якої кожному елементу належать чітко визначені місце і функція.

Систему державного управління можна розглядати як функціонуючу і, отже, як таку, що володіє певною стійкістю, й одночасно як систему, що розвивається та змінюється. Таким чином, у теоретичному плані закони функціонування системи є законами її розвитку. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Виокремлення аналізу державного управління та певною мірою його соціально-ціннісних вимірів прослідковано в роботах Г. Атаманчука [1], В. Казаневської [2], Д. Керимова [3]. У пострадянських наукових школах дослідженню соціально-ціннісного підґрунтя державного управління присвячено поки що небагато

праць. Серед них слід відзначити роботи: В. Андрущенка, В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князєва, А. Коваленка, В. Кременя, В. Лугового, П. Надолішнього, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Цветкова та ін. В той же час певне коло питань логіки і методології наукових досліджень в державно-управлінській науці України залишилося поза увагою дослідників.

Метою і завдання дослідження, результати якого викладено в цій статті є аналіз соціально-ціннісних поглядів в теорії і практиці управління державою. Для досягнення поставленої мети вирішувалося наступне дослідницьке завдання: довести, що побудова ефективного механізму функціонування державно-управлінських відносин в Україні пов'язується з необхідністю створення та розвитку належної методології досліджень, розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ СТАТТІ

Історичний метод дає змогу визначити основні етапи розвитку як самих систем управлінських цінностей, так і наукових досліджень, присвячених їх аналізу. Порівняльно-історичний метод дає можливість зіставити вищезначені фактори в часі й обставинах з урахуванням специфіки досліджуваних об'єктів.

Соціологічний метод сприяє можливості більш точного виміру й оцінки процесів формування та взаємного впливу систем суспільних і управлінських цінностей. Цей

метод уводить цифрові критерії, що претендують на математичну точність, зокрема "суспільного визнання", "значимого впливу", "соціальної поширеності" тощо [4].

У теорії державного управління системний підхід не існує у вигляді суворої методологічної концепції: він виконує свої евристичні функції, залишаючись не дуже жорстко зв'язаним сукупністю принципів, основний зміст яких складається у відповідній орієнтації конкретних дослідників. По-перше, системний підхід містить певну схему пояснення, в основі якої лежить пошук конкретних механізмів забезпечення цілісності системи державного управління і виявлення достатньо повної типології її зв'язків. Реалізація цієї функції, звичайно, пов'язана з деякими труднощами — для ефективного дослідження мало зафіксувати наявність у структурах державної системи різноманітних зв'язків, необхідно ще представити це різноманіття в операційному вигляді, тобто зобразити різні зв'язки як логічно однорідні, що допускають безпосереднє порівняння і зіставлення.

По-друге, з тези про різноманіття зв'язків у державних структурах випливає, що складний об'єкт допускає не одне, а кілька розчленовувань. При цьому критерієм може служити те, наскільки в результаті вдається побудувати "єдину" аналізу (таку, наприклад, як товар в управлінні економічними процесами). Системний підхід є методологічною основою для системного аналізу як сукупність методів, що використовуються для підготовки й обґрунтування рішень зі складних проблем державного управління. Процес вирішення проблеми має розпочинатися з чіткого формулювання цілей. При цьому вся проблема повинна розглядатися як єдине ціле з урахуванням наслідків і взаємозв'язків окремих часткових рішень. Необхідно виявляти й аналізувати альтернативні шляхи досягнення мети. Цілі окремих підрозділів не повинні вступати в конфлікт із цілями всієї програми.

Центральною процедурою в системному аналізові є побудова узагальненої моделі (чи моделей), що відображає усі фактори і взаємозв'язки реальної ситуації, що можуть з'явитися в процесі здійснення рішення. Отримана модель досліджується з метою з'ясування результатів застосування того чи іншого з альтернативних варіантів дій для порівняння витрат ресурсів по кожному з варіантів, з'ясування ступеня чутливості моделі до різних зовнішніх впливів. Технічна основа системного аналізу — сучасні обчислювальні машини й інформаційні системи.

Необхідним моментом становлення методології науки державного управління є гіпотетико-дедуктивний метод, який являє собою, насамперед, інструмент обґрунтування готового, наявного знання. Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтверджує правильність формування його методології, справедливості висновків, а й дає змогу також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта.

Ще одним принципом системного дослідження є структурно-функціональний аналіз. Його сутність полягає у виділенні елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, і визначенні їхнього місця і значення (функції) державного управління. Наприклад, може виникнути така гіпотеза: різні соціальні фактори — вік, стать, освіта, ціннісні орієнтації і тощо — по-різному

впливають на здійснення управлінських функцій. Отже, важливо визначити не тільки ступінь впливу кожного з цих соціальних факторів, але і розкрити їх місце і значення (функцію) в управлінській діяльності, а також показати, у якій залежності ці фактори перебувають між собою.

У системному методі знайшов конкретне втілення принцип діалектики — універсальність взаємозв'язку й розвитку всіх елементів системи. У цьому випадку системний метод дав змогу розглянути феномен державно-управлінських цінностей як складну, суперечливу й недостатньо структуровану систему відносин, що саморозвивається, в основі якої перебувають як соціальні цінності, спільні для українського суспільства, так і сучасні парадигми формування систем державного управління.

Застосування діалектичного підходу й системного методу дозволяють у загальному механізмі формування та функціонування суспільних цінностей визначити, обґрунтувати та розкрити сутнісні особливості, які впливають на процес формування цінностей державного управління.

Порівняльно-політичний метод відкриває можливість аналізу нормативних політичних теорій, що визначають межі впливу держави на формування й діяльність сучасного суспільства в контексті його ціннісних уявлень про державу, владу і управління.

Статистичний метод дає змогу розкрити реальні й точні факти економічного, соціального, політичного стану держави на конкретних історичних етапах, оцінює їх у динаміці, дає можливість зіставити ці факти з окремими феноменами політичного, державно-управлінського й адміністративного впливу системи суспільних цінностей.

Прогностичний метод дає можливість визначити більш віддалені перспективи розвитку системи суспільних цінностей та обґрунтувати їх вплив на удосконалення соціально-ціннісного механізму державного управління в Україні, що відкриваються в процесі суспільних реформ.

Необхідно мати на увазі, що закономірності управлінської діяльності функціонують як статистичні (а не динамічні). Це означає, що зв'язок між досліджуваними факторами встановлюється не жорстко, не однозначно, а з певною ймовірністю настання події. Інакше кажучи, устанавлюється тенденція розвитку управління як цілого, але з урахуванням окремих конкретних моментів. Статична закономірність завжди виражається у функціональній залежності.

Варто відзначити, що було б неправильно в будь-якій функціональній залежності бачити основні причини управлінських процесів. Функціональний зв'язок може виражати причинність, але може і не виражати її. Ці види зв'язків не збігаються цілком. Сама по собі функціональна залежність не розкриває відразу більш глибокі й корінні залежності — причинні. Вона лише вказує на можливе існування причин у даних сукупних умовах настання результату.

Структурно-функціональний аналіз дає змогу розкрити регуляторний характер механізмів державного управління. Він може бути успішно застосований для вирішення цілого ряду управлінських завдань: устанавлення зв'язку між внутрішньою структурою управління і виконуваних функцій як усією системою в цілому, так і окремими її елементами; розробка структури органу

управління залежно від виконуваних функцій; визначення чисельності управлінського персоналу залежно від ряду конкретних факторів тощо.

Структурно-функціональний метод визначає напрям дослідження, що втілюється в аналізі ціннісного змісту, функцій, структури та параметрів державної влади та дозволив позначити, осмислити, описати та порівняти роль управлінських цінностей у процесі формування й функціонування системи державної влади, уточнити її функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми його вдосконалення.

Логічним продовженням структурно-функціонального аналізу багато в чому є ситуаційний підхід. У теорії державного управління ситуаційний аналіз — це не простий набір характерних правил, а скоріше спосіб мислення про організаційні проблеми та їх вирішення. З погляду ситуаційної концепції державного адміністрування оптимальних організаційних структур не існує. І хоча ситуаційний підхід визнає загальні закономірності процесу державного управління, специфічні прийоми, що повинні використовувати керівники для ефективного досягнення цілей на кожному рівні управління і в кожній організації, можуть значно варіюватися.

Наприклад, усі державні організації повинні створювати структури для того, щоб домогтися своїх цілей. Однак існує безліч різних способів побудови організаційних структур. Може бути створено багато чи мало рівнів управління, керівники вищої ланки можуть залишити за собою право приймати найвідповідальніші рішення чи, навпаки, керівники низових і середніх рівнів можуть одержати право широкої участі в прийнятті рішень. Отже, у рамках ситуаційного аналізу керівництво державних організацій перманентно повинне визначати, яка структура чи прийом управління найбільше підходить для даної конкретної ситуації. Більш того, оскільки ситуація може змінюватися, керівництво повинне планувати, які структурні інновації можна провести, щоб зберегти ефективність організації.

Успіх ситуаційного підходу багато в чому залежить від правильного вибору ситуаційних змінних, що визначають розвиток управлінського процесу в даних умовах. Встановлення основних видів ситуаційних змінних, особливо в галузі поведінки організаційних структур і лідерства, є найбільш важливим внеском ситуаційного аналізу в розвиток методології державного управління [5]. Більшість сучасних дослідників вважають основними ситуаційними змінними в самих державних організаціях цілі, завдання, структури, технологію і співробітників. Головними ситуаційними змінними зовнішнього середовища називають такі фактори, як політичний процес, стан економіки, науково-технічний прогрес, соціокультурні зміни, вплив групових інтересів.

Разом з тим, варто підкреслити, що визначити всі змінні, які впливають на державну організацію, неможливо. Буквально кожне попереднє управлінське рішення, кожна грань людського характеру (особливо для керівників), усе, що відбувається в зовнішньому оточенні організації, впливає на еволюцію управлінського процесу. Однак для практичних цілей керівники можуть розглядати тільки перераховані вище найбільш значимі фактори, що швидше за все можуть вплинути на успіх

державного адміністрування.

З погляду ситуаційного підходу методологію аналізу державних завдань і рішень можна показати як процес, що складається з чотирьох кроків.

1. Для вирішення поставленої проблеми керівник вибирає одну чи кілька наукових методик: структурно-функціональний аналіз, мотиваційні моделі, кількісні методи прийняття рішень тощо.

2. Кожна з управлінських методик, застосовуваних у конкретній ситуації, має свої сильні й слабкі сторони: керівник повинен уміти передбачати ймовірні наслідки від застосування обраної ним методики як позитивні, так і негативні (наприклад, пропозиція подвоїти зарплату всім службовцям у відповідь на додаткову роботу може викликати значне підвищення їхньої мотивації на якийсь час, однак, якщо порівняти витрати з отриманими результатами, то може виявитися, що такий шлях приведе до руйнування організації).

3. Керівник повинен уміти правильно інтерпретувати ситуацію: визначити, які фактори є найбільш важливими в даній ситуації і який ймовірний ефект може викликати зміну однієї чи кількох змінних.

4. Керівник повинен уміти використовувати конкретні прийоми, що викликають найбільший негативний ефект у конкретних ситуаціях, забезпечуючи тим самим досягнення цілей державної організації найефективнішим шляхом в умовах існуючих обставин.

Таким чином, методологія ситуаційного аналізу значно розширила практичне застосування теорії систем, визначивши основні внутрішні й зовнішні змінні, що впливають на державну організацію. Оскільки відповідно до цього підходу методики і концепції повинні бути застосовані до конкретних обставин, ситуаційний підхід часто називають ситуаційним мисленням. Більшість сучасних учених переконані, що перспективи розвитку методології державного управління пов'язані саме з розвитком ситуаційного мислення [6].

Логіка досліджень в сфері державно-управлінської науки базуються на непорушному втіленні принципів [7]:

— сходження від абстрактного до конкретного (зокрема від визначення загального змісту сучасної системи загальнолюдських цінностей до визначення стану, суперечностей та особливостей соціально-ціннісних засад системи державного управління в сучасній Україні);

— єдності початку дослідження й початку розвитку об'єкта (визначає історичну відповідну точку дослідження — проголошення незалежності й установа інституту державного управління в Україні як результат розпаду СРСР і підйому національно-державницької свідомості народу — початку зміни в структурі й змісті системи суспільних цінностей);

— збігу логічного й історичного (характеризує етапність розгортання дослідження відповідно до історичних віх у розвитку досліджуваного об'єкта);

— збігу законів розвитку об'єкта й законів його пізнання (спричиняється необхідність аналізу етапів і суті розвитку нової системи суспільних цінностей, його впливу на формування й функціонування державного управління із застосуванням тих наукових методів, які найбільше відповідають обставинам такого розвитку. Зокрема, для досліджуваного об'єкта цей принцип передбачає застосування діалектичного підходу й системного аналізу).

Враховуючи специфіку наукової спеціальності "теорія та історія державного управління" і теоретико-прикладне спрямування нашого дослідження, у подальшому викладі його результатів нам доведеться частіше за все оперувати категоріями "концепція" і "концепт", які, на нашу думку, не є тотожними. Під "концепцією" (від лат. *conceptio* — система) ми зазвичай розуміємо систему поглядів на той чи інший феномен або загальний замисел щодо певної дії [8, т. 4, с. 1189]. Суть етимологічного поняття "концепт" можна розуміти як структурну складову концепції (мета, ціль, завдання, принцип, механізм тощо). Ми ж це поняття використовуємо скоріше як характеристику базової складової будь-якої концепції — ідеї (від грецьк. — відображення предмета, явища у формі думки). Зазвичай поняття "ідея" використовується в сенсі цілі, задуму, тобто думки, яка відображає ймовірний результат діяльності [там само, т. 3, с. 1221]. На думку вітчизняних дослідників, "з часів античності ключовим поняттям аналізу суспільних відносин стає "ідея". Політична ідея — це форма осмислення політичної дійсності. Головною причиною виникнення й розвитку політичних ідей виявилось соціальне розмаїття, в тому числі розмаїття суспільних відносин, пов'язане з поділом праці, розвитком виробництва і соціальним розшаруванням" [9, с. 6].

З філософської точки зору політична теорія формулює й конструює моральні приписи держави, але у прикладному сенсі вона говорить про можливість застосування моральних рецептів до практики державного управління. Як така вона набуває нормативного характеру.

Нормативні політичні теорії мають давню традицію, починаючи із грецької філософії на Заході й індуїстської філософії на Сході. Нормативне теоретизування видається цілком природним: якщо люди волею долі або обставин змушені жити разом, то чому б не подумати, як це можна організувати щонайкраще? Інакше кажучи, такі теорії привертають увагу вчених до проблеми організації й устрою громадського життя в державі.

Нормативні теорії залишаються живими й такими, що швидко розвиваються як знання про політику й у наші дні. Нормативна політична теорія — це спосіб міркувань про політичні інститути, особливо ті, які пов'язані з державною владою, а також про ставлення індивідів до цих інститутів. Вона займається моральним узаконюванням наявного політичного устрою або формуванням його альтернатив. Теоретики цього напрямку використовують різноманітні методи. Найбільш типовими для нормативної теорії є три риси:

1) нормативні теорії, насамперед, прагнуть домогтися внутрішньої пов'язаності моральних аргументів. Тому теоретики цього напрямку останнім часом часто звертаються до формальної логіки й аналітичної філософії;

2) вони спираються на соціальні науки, наприклад, на соціальну антропологію й історію для того, щоб перевірити правильність емпіричних передумов аргументів, що наводять;

3) нарешті, висновки зіставляються з інтуїтивними уявленнями самого теоретика.

Після 70-х років ХХ ст. у нормативній політичній теорії можна чітко розрізнити два основних напрями. Перший займається переважно проблемами розподільчої справедливості й співвідношенням справедливості й волі. Другий напрям цікавиться переважно діяльністю й цілями інститутів державної влади.

Нормативні політичні теорії, звичайно, спираються на фундаментальні основи моральної філософії. По суті, від того, до яких основ моральної філософії звертається теоретик, залежать і змістовні особливості самої політичної теорії.

## ВИСНОВКИ

Визначені основні напрями досліджень в державно-управлінській науці вимагають формування й застосування оригінальної методології, заснованої на логіці й теорії наукового пізнання. Особливе місце в методології досліджень повинно приділятися як загальнонауковим, так і спеціальним методам, зокрема: діалектичному, системному, гіпотетико-дедуктивному, соціологічному, історіографічному, структурно-функціональному, прогностичному, ряду порівняльних (порівняльно-історичний, порівняльно-політичний, порівняльно-статистичний) та іншим методам.

Формування ціннісної системи, яка була б прийнята більшістю членів суспільства, є найважливішим принципом його існування і водночас основним інструментом суспільних реформаций. Не випадково стратегічною метою будь-якого політичного режиму є прагнення сформувати систему базисних цінностей і зорієнтувати на них більшу частину суспільства. Ефективність цього процесу, без сумніву, залежить від того, у якій "площині" масової свідомості — мотиваційно-смісловій чи виключно інструментальній — "розмістились" декларовані цінності. Якщо цінності політичного режиму стають мотивами діяльності, то людина буде шукати і обов'язково знайде засоби (в тому числі — управлінські) їх втілення. Якщо ж цінності, що декларуються в суспільстві, суперечать цінностям-мотивам, вони будуть лише інструментом для досягнення іншої, можливо, діаметрально протилежної мети.

## Література:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы: учеб. пособие. — М.: ОАО НПО "Экономика", 2000. — 303 с.
  2. Казаневская В.В. Философско-методологические основания системного подхода. — Томск, 1987. — С. 178.
  3. Керимов Д.М. Философские основания политико-правовых исследований. — М.: Наука, 1986. — С. 365.
  4. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. — К.: МАУП, 2000. — 304 с.
  5. Lee S. M., Luthans F., Olson D. A Management Science Approach to Contingency Models // Management Journal. — 1982. — Vol. 25. — № 3. — P. 553—566.
  6. Казанцев Н. Соціальна держава: влада і управління // Проблеми теорії і практики управління. — 1992. — № 5. — С. 84.
  7. Фаренік С.А. Логіка і методологія наукового дослідження: наук.-метод. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 340 с.
  8. Малая советская энциклопедия: В 10 т. — М.: Изд-во Совет. энцикл., 1959. — Т. 4. — С. 1189.
  9. Политология для юристов: Курс лекций / Под ред. И.И. Матузова, А.В.Малько. — М.: Юристъ, 1999. — 774 с.
- Стаття надійшла до редакції 05.01.2011 р.*