

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"ОСНОВИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладачі Кравченко С.О., Євмєшкіна О.Л.

Київ – 2018

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Наука як система знань і сфера діяльності

Поняття "наука" має широке та вузьке значення.

Наука в широкому значенні є спеціальною сферою суспільної діяльності, що займається виробленням і теоретичною систематизацією знань про дійсність, а також розробляє практичні застосування цих знань.

У вузькому значенні поняттям "наука" позначають систему усіх наявних на даний час наукових знань або взагалі про дійсність, або в окремій галузі, систему установ, що займаються виробленням нових знань, спільноту вчених, що займається розробкою систем знань і має спільні норми, правила, цінності та переконання.

У широкому розумінні синонімом "науки" є "наукова діяльність". Саме це поняття вживається у Законі України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. Даний закон, що є базовим для всіх науковців, визначає *наукову діяльність* як інтелектуальну творчу діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження.

Якщо розглядати наукову діяльність з інституційної точки зору, то в масштабах держави її суб'єктами виступають певні організації та їх об'єднання. У світі наукові організації окремої країни поділяють на чотири *сектори діяльності*, а саме, державний, підприємницький, приватний неприбутковий та сектор вищої освіти.

До *державного сектору* наукових організації належать суб'єкти господарювання, діяльність яких не спрямована на отримання прибутку (бюджетні наукові організації (установи), підпорядковані органам державної влади, та організації, що безпосередньо їх обслуговують). *Підприємницький*

сектор наукових організацій включає суб'єкти господарювання, діяльність яких спрямована на отримання прибутку, тобто організації та підприємства, основна діяльність яких пов'язана з виробництвом продукції (робіт, послуг) з метою продажу незалежно від форм господарювання (науково-дослідні інститути, конструкторські, проектно-конструкторські організації, проектні та проектно-вишукувальні організації, промислові підприємства, дослідні бази, інші, а також організації, що їх безпосередньо обслуговують). **Приватний неприбутковий сектор** охоплює приватні організації, що не мають на меті одержання прибутку (добровільні громадські об'єднання, професійні товариства, творчі спілки, асоціації, громадські, благодійні організації та фонди, інші, а також організації, що їх безпосередньо обслуговують), крім організацій, які належать до державного сектору та які більше ніж наполовину фінансує держава. До **сектору вищої освіти** належать усі вищі навчальні заклади незалежно від підпорядкування, джерел фінансування та правового статусу, а також науково-дослідні інститути (центри), конструкторські, проектно-конструкторські організації, клініки, госпіталі, дослідні (експериментальні) підприємства, підпорядковані вищим навчальним закладам, інші, а також організації, що їх безпосередньо обслуговують.

1.2. Наукові дослідження як систематична пізнавальна діяльність та їх зв'язок з аналітичною діяльністю

Ядром наукової діяльності виступають наукові дослідження, що, з урахуванням їх інституційного характеру в сучасних умовах, дозволяє дати таке визначення:

наукові дослідження – систематична діяльність, здійснювана в межах спеціальних установ, яка спрямована на отримання і теоретичну систематизацію нових знань про оточуючу дійсність (фундаментальні дослідження), а також розробку можливостей застосування цих знань для вирішення конкретних завдань у 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.

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 класифікацією ЮНЕСКО, поділені на шість великих груп відповідно до шести укрупнених об'єктів наукових досліджень таким чином.

I. Природознавство.

1. Природничі науки.
2. Технічні науки.
3. Медичні науки.
4. Сільськогосподарські науки.

II. Людинознавство.

5. Суспільні (соціальні) науки.
6. Гуманітарні науки.

Перелічені групи поділяють, в свою чергу, на більш вузькі – окремі галузі науки. Останні також деталізуються на ряд частин (розділів) і т. п. Звичайно, такий поділ може бути здійснений по-різному. Зокрема, в Україні на даний час існує класифікація, що визначена наказом Міністерства освіти і науки України від 14 вересня 2011 р. № 1057. В цьому наказі виділено 27 галузей науки.

Однією з галузей науки є 25 "Державне управління", що включає 5 спеціальностей:

- 25.00.01 Теорія та історія державного управління;
- 25.00.02 Механізми державного управління;
- 25.00.03 Державна служба;
- 25.00.04 Місцеве самоврядування;
- 25.00.05 Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Поряд з класифікацією галузей науки в Україні існує наразі інша класифікація галузей знань. Такий дуалізм пов'язаний з тим, що донедавна галузі освіти і галузі науки були розмежовані та відрізнялися між собою. Проте Закон України "Про вищу освіту" від 1 липня 2014 р. № 1556-VII зняв це розмежування, увівши наступне поняття галузі знань:

галузь знань – основна предметна область освіти і науки, що включає групу споріднених спеціальностей, за якими здійснюється професійна підготовка.

Отже, за згаданим законом освітні та наукові галузі тепер є ідентичними. Хоча у Законі України "Про наукову і науково-технічну діяльність" 2015 р. поняття "галузь науки" залишилося, що зумовлює існування певної неузгодженості між зазначеними законами.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 затверджено перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Саме за спеціальностями, що визначені у даній постанові, здійснюється підготовка за новими правилами здобувачів ступенів доктора філософії та доктора наук, які чинним Закон України "Про вищу освіту" визначені як одночасно наукові ступені та ступені вищої освіти наступним чином.

Доктор філософії – це освітній і водночас перший науковий ступінь, що здобувається на третьому рівні вищої освіти на основі ступеня магістра.

Ступінь доктора філософії присуджується спеціалізованою вченою радою вищого навчального закладу або наукової установи в результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньо-наукової програми та публічного захисту дисертації у спеціалізованій вченій раді.

Доктор наук – це другий науковий ступінь, що здобувається особою на науковому рівні вищої освіти на основі ступеня доктора філософії і передбачає набуття найвищих компетентностей у галузі розроблення і впровадження методології дослідницької роботи, проведення оригінальних досліджень, отримання наукових результатів, які забезпечують розв'язання важливої теоретичної або прикладної проблеми, мають загальнонаціональне або світове значення та опубліковані в наукових виданнях.

Згаданий перелік включає 28 галузей знань, в межах яких визначено низку спеціальностей. Зокрема, складовою переліку є галузь знань 28 "Публічне управління та адміністрування" та, відповідно, освітня і наукова спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування".

Загальна мета (місія) наукових досліджень полягає у одержанні та теоретичній систематизації нових знань про об'єкти дійсності, тобто у побудові нових моделей об'єктів дійсності або уточненні існуючих їх моделей у вигляді систем знань, а також розробленні нових сфер застосування цих знань.

Визначена таким чином загальна мета фактично містить сукупність двох взаємопов'язаних складових (знання, сфери їх застосування). Цим двом складовим відповідають дві загальні категорії за їх цільовим спрямуванням – фундаментальні та прикладні дослідження.

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

Загальноприйнятим є поділ фундаментальних досліджень на суто теоретичні (вільні) та пошуково-теоретичні (цілеспрямовані).

Суто теоретичні (вільні) фундаментальні дослідження – діяльність, що характеризується певною свободою вибору самим ученим галузі науки, мети й засобів досліджень, що можуть змінюватися в процесі діяльності.

Іншими особливостями цієї категорії досліджень є такі:

- вони часто мають індивідуальний характер, або, у випадку колективного проведення діяльності такого роду, провідну роль в колективі відіграє одна людина;

- обов'язкова свобода мислення, тобто дослідник самостійно перевіряє свої ідеї і задуми, якщо вони, на його погляд, обіцяють дати нові наукові знання про певний об'єкт дійсності, відкривають досліднику нові, невідомі досі можливості дослідження;

- відповідно до принципу обов'язкової свободи ресурси надаються саме під конкретного дослідника, і останній повинен мати право користуватися ними в своїй діяльності на власний розсуд, хоча, звичайно, організація, що надає кошти, має одержувати звіти про досягнуті успіхи.

Пошуково-теоретичні (цілеспрямовані) фундаментальні дослідження відзначаються попереднім визначенням галузі науки та орієнтовним вибором загальної мети. Учений в процесі дослідження не має свободи вибору об'єкта і загальної мети, однак не обмежений у виборі засобів діяльності.

Цілеспрямовані фундаментальні дослідження відрізняються також наступним:

- вони нерідко мають комплексний і колективний характер, що вимагає концентрації значних ресурсів для певного гарантування результатів діяльності;

- ресурси тут виділяються вже науковим групам і лабораторіям, а не окремим вченим;

- зазначене зумовлює виключну важливість належного управління цією категорією досліджень.

Прикладні дослідження – систематична діяльність, спрямована,

передусім, на отримання знань про нові можливості застосування результатів фундаментальних досліджень для вирішення конкретних завдань у будь-яких сферах діяльності.

В усіх прикладних дослідженнях припускається, що одержані результати стануть основою для наступного виготовлення матеріалів, обладнання, розробки систем тощо, які можна буде застосовувати в різноманітних галузях діяльності. Причому результати прикладних досліджень повинні бути отримані у відносно короткі терміни. Тому дослідник зобов'язаний зосередити свої зусилля на досягненні певної мети і не може відволікатися для дослідження інших можливостей. Звичайно ця вимога включається в умову, за якою учений одержує ресурси для ведення дослідження. Він повинен регулярно доповідати про результати незалежно від досягнутих успіхів. Ці результати підлягають регулярній перевірці і аналізу з точки зору економічної ефективності.

Доцільно відзначити, що галузь знань "Публічне управління та адміністрування" є технологічною за своїм змістом, тобто, орієнтованою на потреби відповідної практики. Тому тут переважають прикладні та цілеспрямовані фундаментальні дослідження.

У загальному вигляді результатами наукових досліджень виступають наукові знання. За усталеним визначенням, *наукове знання* – це одержане в результаті діяльності, що здійснювалася з пізнавальною метою спеціальними методами, відображення дійсності у свідомості людини, істинність якого перевірена суспільно-історичною практикою та засвідчена логікою.

Будь-які наукові знання є *поєднанням змісту та форми*. Зміст наукових знань визначається тим, який фрагмент оточуючої дійсності вона відображає. Таке відображення може відбуватися у вигляді різних форм, які є загалом однаковими для усіх галузей науки. Враховуючи це, у логіці та методології науки визначено сукупність основних *форм наукових знань*, що можуть бути результатами наукових досліджень.

До таких форм належать, насамперед, *дані експериментів*,

спостережень, практичної діяльності – одиничні свідчення органів чуттів, показань приладів або установок, що безпосередньо відображають явища дійсності. Обов'язковою ознакою цих форм є наявність статистичного ряду одиничних даних. Крім того, дані експериментів та спостережень одержують внаслідок цілеспрямованого спостереження або експерименту за допомогою спеціальних методів, а дані практичної діяльності – шляхом накопичення її досвіду (наприклад, статистики за певним видом економічної діяльності).

Слід зазначити, що зазначені дані самі по собі не мають самостійної цінності для науки без їх подальшого наукового осмислення, результатами якого є така форма знань як наукові факти. *Науковий факт* – це узагальнені та теоретично інтерпретовані дані експериментів, спостережень, практичної діяльності. Наукові знання можуть бути віднесені до цієї форми, якщо вони: одержані за допомогою спеціальних статистичних методів; стосуються деякої наукової проблеми; підтверджені низкою одержаних незалежно один від одного рядів даних; виражені за допомогою термінів певної теорії.

На основі узагальнення наукових фактів можуть розроблятися *типології* – системи, в яких наукові факти без теоретичного обґрунтування та пояснення згруповано у деякі загальні типи, а також задано відношення між ними.

Емпіричні знання є підґрунтям для отримання теоретичних знань, найбільш важливою формою яких є *закономірність* – необхідний, стійкий зв'язок, що повторюється, між об'єктами дійсності. Порівняно із закономірністю, вищим рівнем теоретичного узагальнення виступає *науковий закон* – висловлювання, що за допомогою термінів певної наукової теорії відображає в узагальненому вигляді множину закономірностей певного типу.

Специфікою суспільних закономірностей є те, що в реальності вони діють переважно як тенденції. В методології соціальних і гуманітарних наук роль суспільних тенденцій багато в чому є аналогічною тій, яку в методології природничих наук відіграють наукові закони. Отже, з погляду суспільних досліджень однією з основних форм теоретичних знань є *тенденція* –

порівняно стійкий загальний напрям зміни або розвитку певного явища, процесу або ідеї. Доцільно зазначити, що закономірності публічного управління є за своєю природою суспільними, що зумовлює важливість для відповідної галузі науки виявлення тенденцій розвитку як управлінських систем, так і суспільних об'єктів управління.

Відображенням знань про закономірності є принципи. *Принципом* називають вихідне, найбільш загальне положення, що покладається в основу певної системи наукових знань або практичної діяльності.

Закономірності та принципи є основою побудови різноманітних моделей і теоретичних концепцій. *Модель* – це об'єкт, що у заданий спосіб відображає вибрані властивості, відношення та зв'язки об'єкта дослідження, який називається оригіналом. *Теоретична концепція* – це система найзагальніших поглядів на деякий фрагмент дійсності, що визначає певний спосіб його розуміння.

Усі емпіричні та теоретичні результати наукових досліджень описуються за допомогою наукових понять. Під *поняттям* розуміють форму мислення, що відображає властивості, відношення, зв'язки предметів, явищ дійсності. Більш спеціальною формою наукових знань тут виступає *науковий термін* – слово або словосполучення, що покликане точно (бажано однозначно) позначати поняття про властивості певного об'єкта та їх співвідношення за допомогою спеціальних визначень у межах певної наукової теорії. Сукупність наукових термінів у певній галузі знань утворює її специфічну термінологію.

Серед форм прикладних наукових знань найбільш завершеними та придатними до безпосереднього практичного застосування є *методи*, що у прикладному значенні є систематизованими способами практичної діяльності.

Часто результатами прикладних наукових досліджень є проміжні форми знань, на основі яких вже потім можна розробляти нові методи. До таких форм належить, в першу чергу, *підхід* – методологічна позиція, що виділяє певну сторону складного об'єкта, концентрує увагу на її дослідженні або прак-

тичному перетворенні та, відповідно, зумовлює відбір і застосування певного кола методів вирішення пізнавальних або практичних завдань. Крім підходів, основою методів можуть виступати такі форми знань як: *критерії* – ознаки, на основі яких здійснюється оцінювання та вибір певних об'єктів; *норми, стандарти* – значення, яким мають відповідати показники певної практичної діяльності, що використовуються для контролю правильності протікання її процесів та якості її результатів.

У суспільних дослідженнях прикладного характеру поширеною формою наукових результатів є *науково-прикладні рекомендації* – поради, побажання та пропозиції щодо здійснення практичної діяльності. Ці рекомендації узагальнюються у вигляді рекомендацій певних *напрямів* удосконалення, розвитку, здійснення практичної діяльності. Зокрема прикладні дослідження у галузі публічного управління, як правило, завершуються розробкою рекомендацій щодо удосконалення різноманітних управлінських механізмів, доцільних напрямів державної політики тощо. Іншою можливою формою прикладних результатів у подібних дослідженнях є *обґрунтування* доцільності запровадження у практику певного суспільного інституту (політичного, правового, економічного та ін.), наприклад, шляхом адаптації його зарубіжного аналога.

На основі напрацювань з логіки та методології науки можна скласти *універсальну модель процесу наукового дослідження*, що містить наведені нижче основні етапи.

1. Вибір об'єкта і предмета дослідження.
2. Збір і обробка інформації про предмет дослідження. Така інформація включає емпіричні дані, а також існуючу модель предмета дослідження у вигляді системи знань, якщо така існує.
3. Визначення мети дослідження і, відповідно, формулювання наукової проблеми або наукового завдання.
4. Вибір засобів пізнання – як матеріальних, так і ідеальних.

5. Збір, обробка і оцінювання емпіричної інформації відповідно до поставленої мети дослідження.

6. Формулювання робочих гіпотез щодо вирішення наукової проблеми або наукового завдання. Під *науковою гіпотезою* розуміється обгрунтоване ймовірне припущення про властивості, відношення або зв'язки деякого фрагмента дійсності, що вимагає підтвердження.

7. Порівняльна оцінка робочих гіпотез на основі наявних фактів і попередній вибір найбільш імовірних.

8. Перевірка внутрішньої узгодженості прийнятої робочої гіпотези у 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 перевірочних емпіричних досліджень. Якщо гіпотеза підтверджується, то відбувається перехід до п. 11, в іншому випадку – до п. 5.

11. Включення отриманих наукових результатів у систему достовірного знання шляхом їх остаточного доопрацювання та оформлення.

Описаний процес теоретично може циклічно повторюватися необмежене число разів. Конкретний суб'єкт дослідження 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.

Важливо підкреслити, що *наукові дослідження тісно пов'язані з аналітичною діяльністю*, тому наукова методологія є основою методології аналітики. Відповідно до одного з тлумачень, аналітика є формою наукового знання, що застосовується у процесах управління. Ю.Сурмін та І.Бідзюра вважають, що часто при розв'язанні складних завдань аналітика навіть збігається із прикладною наукою. В.Варенко зазначає, що інформаційно-аналітичний документ є цілеспрямованим дослідженням, кінцевим результатом

якого є підсумкові прикладні знання. Отже, комплекс розглянутих вище елементів конкретнонаукової методології досліджень у галузі публічного управління складає базу відповідної аналітики.

Зокрема, описаний вище процес наукового дослідження дуже подібний за змістом до *процесу аналітичної діяльності*, що включає такі основні етапи:

- загальне ознайомлення з поставленим завданням, складання загального плану роботи;
- визначення суб'єктів та вибір організаційних форм аналітичної діяльності;
- визначення термінів та понять, які будуть використовуватися під час підготовки аналітичного продукту;
- збирання інформації з поставленого завдання, причому перевага повинна надаватися перевіреним (тобто таким, що дублюються у 3-4 джерелах) фактам;
- оцінка отриманих фактів, їх класифікація та детальний аналіз;
- проведення спеціального дослідження з метою одержання принципово нової інформації, якщо для вирішення аналітичного завдання не вистачає зібраних фактів;
- побудова робочих гіпотез;
- перевірка та затвердження висунутих попередньо гіпотез, формулювання висновків та рекомендацій;
- оформлення аналітичного продукту відповідно до загальноприйнятих вимог;
- узгодження аналітичного продукту із замовником.

Враховуючи подібність наукових досліджень та аналітики, професійні аналітики переважно є науковцями.

Разом з тим, фахівці вказують на *відмінності між аналітичною діяльністю та науковими дослідженнями.*

1. Аналітика, на відміну від науки, є орієнтованою на одержання не

принципово нового знання, а просто невідомої для зацікавлених суб'єктів управління інформації, не обов'язково це є нове знання.

2. Наука, насамперед, призначена для одержання нових знань про навколишню дійсність (закономірності), а аналітика – для розробки рекомендацій щодо вирішення певних практичних проблем.

У сучасних умовах результати будь-яких наукових досліджень в Україні, зокрема дисертацій, оприлюднюються для наукової спільноти у вигляді **наукових публікацій**, до основних різновидів яких належать:

- монографії;
- статті у наукових періодичних виданнях України та інших держав;
- тези доповідей на наукових комунікативних заходах.

Існують також інші різновиди наукових публікацій, такі як наукові звіти, разові наукові збірники, рукописи праць, депонованих в установах державної системи науково-технічної інформації та анотованих у наукових журналах, брошури, препринти тощо. Проте такі публікації або видаються досить рідко, як, наприклад, разові наукові збірники, або є менш доступними для широкого загалу, як, наприклад, наукові звіти.

Серед основних різновидів наукових публікацій найбільш ґрунтовним виданням є **монографія** – наукова праця, в якій з найбільшою повнотою досліджується певна визначена тема. В монографії узагальнюється і аналізується наукова література з певного питання, формулюються нові гіпотези і рішення, що сприяють розвитку науки. Наукова монографія є фундаментальною працею з конкретної теми, написана одним автором або авторським колективом. У ній всебічно досліджується окремо визначена тема.

Іншим основним різновидом наукових публікацій є **наукова стаття** – наукова праця, що містить виклад проміжних або кінцевих результатів наукового дослідження, висвітлює конкретне окреме питання за темою дослідження, фіксує науковий пріоритет автора, робить її матеріал надбанням фахівців.

Наукові статті публікуються у *наукових періодичних виданнях*. Рукопис статті подається до редакції такого видання в завершеному вигляді відповідно до вимог, що публікуються в окремих номерах журналів або збірниках у вигляді пам'ятки авторам. Оптимальний обсяг наукової статті – 0,5-0,7 друкованого аркуша, що відповідає приблизно 10-14 сторінкам тексту формату А4, набраного у текстовому редакторі Microsoft Word шрифтом Times New Roman розміром 14 pt через 1,5 міжрядкового інтервалу. Основна частина наукових статей за темою дисертації публікується у *наукових фахових виданнях України*, перелік яких затверджується в установленому Міністерством освіти і науки України порядку.

Важливим і престижним для здобувачів наукових ступенів доктора або кандидата наук є публікація результатів досліджень у виданнях, що належать до наукометричних баз даних. *Наукометрична база даних* – це бібліографічна і реферативна база даних, інструмент для відстеження цитованості наукових публікацій. Це також пошукова система, яка формує статистику, що відображає стан і динаміку показників значущості, активності та індексів впливу діяльності окремих вчених і дослідницьких організацій. Найбільш авторитетними міжнародними базами даних є "Web of Science" і "Scopus".

Scopus – найбільша в світі єдина мультидисциплінарна реферативна база даних (з 1995 р.), що оновлюється щодня і є найбільшою базою даних наукових публікацій без повних текстів. Вона забезпечує якісну підтримку в пошуку наукових публікацій і пропонує посилання на всі існуючі цитати з обширного обсягу доступних статей. Scopus охоплює понад 18 тис. наукових журналів від 5 тис. наукових видавництв світу. Scopus є комерційною базою даних, і повна її версія доступна тільки на умовах передплати через веб-інтерфейс. Однак існує можливість перегляду ресурсів бази даних Scopus в обмеженому режимі Author preview, що дозволяє бачити кількість поданих у базі статей автора, h-index, кількість цитувань, affiliation history).

Щоб знайти журнал Scopus, потрібно зайти на сайт SCImago Journal & Country Rank і вибрати розділ Journal Rankings. У формі Ranking Parameters необхідно обрати категорію, вказати країну, рік, порядок сортування і натиснути кнопку Refresh. Після цього можна отримати список журналів.

Наукометричні бази даних допомагають визначати *індекс цитування*, що в сучасному науковому світі є загальноприйнятою мірою значущості наукової роботи якого-небудь ученого або наукового колективу. Величина індексу цитування визначається кількістю посилань на публікацію або прізвище автора в інших джерелах. Однак для точного визначення значущості наукових праць важливою є не тільки кількість посилань на них, але і якість цих посилань. На даний час індекс цитування визнаний як один із найефективніших показників світових систем наукової інформації.

Поширеним основним різновидом наукових публікацій є *тези доповіді на науковому комунікативному заході* – наукова праця невеликого обсягу, що у анотованому вигляді відображає окремі результати наукового дослідження та призначена апробувати їх в процесі очної дискусії серед значного кола науковців.

Загальних нормативних вимог до структури тез доповідей при підготовці дисертації не встановлено, тому вони пишуться переважно у довільній формі. Разом з тим, організатори будь-якого наукового комунікативного заходу висувають певні вимоги до оформлення тез доповідей, зокрема їх заголовку, загального обсягу, шрифту, полів, списку використаних джерел та ін. Як правило, загальний обсяг таких публікацій становить 0,1-0,2 друкованого аркуша, що відповідає 2-3 сторінкам тексту.

РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Поняття методології наукових досліджень та її специфіка в публічному управлінні

Методологія наукових досліджень – система способів наукових досліджень певних об'єктів дійсності. Її прийнято поділяти на *три основні рівні* – філософську, загальнонаукову та конкретнонаукову.

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. Виділяють два основні компоненти філософської методології:

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

- 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 тощо).

Загальнонаукова методологія виступає системою універсальних методологічних засобів, що використовуються в багатьох, а у тенденції – в усіх галузях науки. 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. До основних компонентів загальнонаукової методології відносять:

- загальнонаукові методологічні принципи, серед яких виділяють: загальні принципи побудови теоретичних знань (наприклад, причинності,

відповідності, можливості дослідної перевірки тощо); принципи, на яких будуються теорії, що мають загальнонаукове значення (наприклад, принципи теорії систем, кібернетики тощо);

- загальнонаукові підходи до дослідження (наприклад, алгоритмічний, системний, кібернетичний, інформаційний, діяльнісний підходи тощо);

- загальнонаукові методи досліджень, що призначені для вирішення пізнавальних завдань, які постають у будь-якому науковому дослідженні;

- загальнонаукові критерії оцінювання, зокрема, істинності теоретичних знань і наукових фактів, коректності й обґрунтованості наукових завдань тощо.

Конкретнонаукова методологія є високоспеціалізованою методологією, що має чітко виражений нормативний характер і застосовується лише до певних класів об'єктів дослідження й пізнавальних завдань в окремих галузях науки або наукових дисциплінах (наприклад, методологія біології, фізики, математики, соціології, політології тощо). На даному рівні важливим різновидом методологічних засобів виступають методики – системи дій по застосуванню певних принципів та методів наукових досліджень для вирішення конкретних наукових завдань.

Характерним прикладом конкретнонаукової методології є **методологія досліджень у галузі публічного управління** – система способів пізнавальної діяльності у відповідній галузі, що включає принципи, підходи, методи, норми, парадигми тощо.

Методологія досліджень у галузі публічного управління включає, насамперед, низку **специфічних принципів**, серед яких:

- принцип об'єктивності публічного управління, що зумовлює необхідність враховувати в усіх управлінських процесах реальний стан суспільства, можливості та закономірності його розвитку;

- принцип універсальності управління, згідно з яким цикл і загальні функції управління є однаковими як для публічного управління, так і для інших видів суспільного управління, тому при вирішенні проблем публічного

управління можна використовувати напрацювання різних теорій управління, зокрема, менеджменту, соціального управління тощо;

- принцип системності, що передбачає розгляд публічного 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 міждисциплінарності, згідно з яким публічне управління є специфічним об'єктом міждисциплінарних досліджень, що перебувають на стику низки суспільних наук, насамперед політології, менеджменту і права;

- принцип невизначеності, відповідно до якого вирішення проблем публічного управління завжди відбувається в умовах невизначеності внаслідок неповноти і недостовірності інформації, різноманітності та неповної передбачуваності чинників, що впливають на управлінські ситуації, насамперед людського чинника;

- принцип самоорганізації, що передбачає зміну структури суспільної системи за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування та ін.

Дослідження з публічного управління здійснюються за допомогою низки *спеціальних підходів*, до яких належать:

- системний, що розглядає публічне управління як динамічну систему, у якій поєднуються три загальні компоненти: суб'єкт управління – держава; об'єкт управління – суспільна і приватна життєдіяльність людей, на яку спрямовано управлінський вплив; державно-управлінська діяльність, в процесі якої реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктом та об'єктом державного управління;

- ситуаційний, що передбачає інтерпретацію кожної конкретної управлінської ситуації, прогнозування наслідків зміни її параметрів, та вибір найбільш ефективних у даній ситуації методів і технологій публічного управління;

- процесний, відповідно до якого публічне управління реалізується через неперервний циклічний процес реалізації загальних функцій публічного управління (ними переважно вважаються планування, організація, мотивація і контроль), пов'язаних функціями прийняття рішень і комунікації;

- діяльнісний, що передбачає розгляд управлінської діяльності з точки зору "всезагальної структури" будь-якої діяльності, що включає мету, засоби, результат і процес діяльності;

- історичний, що полягає у вивченні публічного управління в історичному плані з погляду історичного взаємозв'язку та розвитку;

- інформаційний, згідно з яким публічне управління – це процес комунікації, тобто обміну інформацією, між суб'єктом і об'єктом публічного управління;

- з погляду прийняття рішень, що розглядає публічне управління як процес прийняття і реалізації управлінських рішень;

- структурно-функціональний, який передбачає розподіл системи публічного управління на складові елементи та їх функціональний аналіз з метою з'ясування їх ролі та необхідності подальшого розвитку;

- емпіричний, що досліджує реалії останнього шляхом спостереження, експерименту, проведення соціологічних досліджень;

- соціально-психологічний, що орієнтує на вивчення організаційної та особистісної поведінки в структурі публічного управління, та інші підходи.

У дослідженнях з публічного управління широко використовуються загальнонаукові методи, прийоми та процедури, але у адаптованому та специфічному вигляді. У цьому зв'язку серед дослідницьких засобів у галузі публічного управління поширеними є різноманітні *методики*, в яких відомі загальнонаукові методи та процедури конкретизуються і спеціальним чином поєднуються, перетворюючись на засоби вирішення певного кола пізнавальних завдань у межах державно-управлінської проблематики.

2.2. Дисертації та магістерські роботи як різновиди наукових досліджень

На даний час в Україні відбувається перехід від попередньої системи підготовки здобувачів наукових ступенів кандидата і доктора наук до нової системи підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук. На перехідному етапі у вищих навчальних закладах і наукових установах одночасно працюють над дисертаціями здобувачі за обома системами підготовки наукових кадрів.

В межах попередньої системи, відповідно до Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, *дисертація* на здобуття наукового ступеня є кваліфікаційною науковою працею, виконаною особисто здобувачем у вигляді спеціально підготовленого рукопису або опублікованої монографії. При цьому *докторська дисертація* повинна містити наукові положення та науково обгрунтовані результати у певній галузі науки, що розв'язують важливу наукову або науково-прикладну проблему і щодо яких здобувач є суб'єктом авторського права, а *кандидатська дисертація* – нові науково обгрунтовані результати проведених здобувачем досліджень, які розв'язують конкретне наукове завдання, що має істотне значення для певної галузі науки. Дисертація виконується у певній галузі науки та за науковою спеціальністю відповідно до переліку, який затверджує Міністерство освіти і науки України, і повинна відповідати паспорту наукової спеціальності.

В межах нової системи, відповідно до Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, *дисертація на здобуття ступеня доктора філософії* є самостійним розгорнутим дослідженням, що пропонує розв'язання актуального наукового завдання в певній галузі знань або на межі кількох галузей, результати якого становлять оригінальний внесок у суму знань

відповідної галузі (галузей) та оприлюднені у відповідних публікаціях. **Дисертація на здобуття ступеня доктора наук** повинна містити узагальнення самостійних досліджень стосовно актуальної наукової проблеми (групи проблем) у межах однієї або кількох галузей знань, результати яких забезпечують розв'язання важливої теоретичної або прикладної проблеми, мають загальнонаціональне або світове значення, є достовірними та пройшли широку апробацію.

Відповідно до Закону України "Про вищу освіту", особи, які мають **ступінь магістра**, можуть займати посади науково-педагогічних працівників. Тому **магістерська робота є також різновидом наукового дослідження**. Захист магістерської роботи є обов'язковою складовою державної атестації слухача на здобуття кваліфікації магістра публічного управління та адміністрування.

Магістерська робота – кваліфікаційна праця, що містить теоретичне осмислення актуальної практичної проблеми у сфері публічного управління та адміністрування, а також науково обґрунтовані шляхи її вирішення.

Вона має бути своєрідним підсумком навчальної діяльності слухача протягом усього періоду навчання, а її рівень, змістовність, стилістика, актуальність теми і захист повинні підтвердити отримані знання і набуті практичні навички.

Кафедрою публічного управління та адміністрування розроблені **Методичні рекомендації** для підготовки та захисту магістерських робіт слухачів спеціальності 281 "Публічне управління та адміністрування", що регламентують відповідний процес.

Дисертація повинна мати такі **основні структурні елементи**:

- титульний аркуш (за встановленою формою);
- анотація (за встановленим зразком);
- зміст;
- перелік умовних позначень (за необхідності);

- вступ (за рекомендованою структурою);
- розділи дисертації;
- висновки;
- список використаних джерел;
- додатки.

Кожен з цих елементів, а також розділи дисертації та додатки мають починатися з нової сторінки.

Магістерська робота повинна мати *такі самі основні структурні елементи*, що й дисертація.

За змістом найбільш важливим елементом титульного аркуша є *тема (назва) дисертації або магістерської роботи*. За змістом можна запропонувати *два поширені способи формулювання теми*. За першим способом вона є відображає певний об'єкт у галузі публічного управління. Прикладами таких формулювань тем можуть бути: "Механізм публічного управління розвитком регіональної туристичної дестинації"; "Механізми державного регулювання системи соціального захисту населення"; "Державне управління розвитком трудового потенціалу України" та ін. За другим способом тема дисертації відображає певну дію щодо перетворення об'єкта у галузі публічного управління, зокрема, його удосконалення, розвиток, формування, реформування тощо. Прикладами таких формулювань тем можуть бути: "Розвиток системи державних закупівель в соціальній сфері: державно-управлінський аспект"; "Удосконалення механізму державного управління інноваційним розвитком вуглевидобувної галузі"; "Реформування державного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду" та ін.

Ключовим структурним елементом дисертації з погляду її презентації є *вступ*, що розкриває актуальність теми дисертації, стан її наукової розробки, зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами, висвітлює мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, характеризує наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, містить дані про їх

апробацію. Саме на основі ознайомлення зі вступом, у першу чергу, переважна більшість науковців робить висновок про якість проведеного дослідження, тому від ретельності та переконливості написання цього структурного елемента дисертації найбільшою мірою залежить її успішний захист.

Так само, вступ є ключовим структурним елементом магістерської роботи, за яким на її захисті, в першу чергу, робиться висновок про якість цього дослідження.

Вступ дисертації у галузі державного управління пишеться за усталеною **структурою**, що включає низку складових частин у такій послідовності:

- актуальність теми;
- зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами;
- мета і завдання дослідження;
- об'єкт дослідження;
- предмет дослідження;
- методи дослідження;
- наукова новизна одержаних результатів;
- практичне значення одержаних результатів;
- особистий внесок здобувача (за необхідності);
- апробація результатів дисертації;
- публікації;
- структура та обсяг дисертації.

Вступ магістерської роботи пишеться в основному за аналогічною структурою, крім таких елементів як "зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами", "наукова новизна одержаних результатів", "особистий внесок здобувача", "публікації".

Актуальність теми дисертації рекомендується обґрунтовувати шляхом критичного аналізу та порівняння з відомими розв'язаннями проблеми (наукового завдання), стисло висвітлюючи сутність проблеми або наукового

завдання та показуючи доцільність роботи для розвитку відповідної галузі науки чи суспільного життя, особливо на користь України. Актуальність теми дисертації у галузі державного управління доцільно подавати через послідовне розкриття двох її аспектів – практичного та наукового.

Практичний аспект передбачає висвітлення необхідності дослідження для вирішення певного важливого практичного завдання щодо підвищення ефективності державного управління в певній сфері (галузі) або у певній його складовій. При цьому варто посилалися на офіційні державні документи (закони, нормативно-правові акти глави держави та уряду тощо), в яких відзначається важливість відповідного практичного завдання.

Науковий аспект передбачає доведення того, що тема дисертації є нерозробленою у науці державного управління. Таке доведення складається з двох частин. Спочатку подається структурований перелік вже досліджених напрямів та питань більш загальної наукової проблематики, до якої входить тема дисертації, із зазначенням переліку вчених, які займалися цими напрямами (питаннями). Далі на підставі проведеного структурування робиться висновок про те, що напрям, якому відповідає тема дисертації, є або зовсім недослідженим, або дослідженим лише у окремих питаннях, тоді як спеціальні комплексні дослідження відсутні. За обсягом актуальність, як правило, може займати 1,5-2 сторінки тексту дисертації.

Актуальність теми магістерської роботи подається так само з двох зазначених вище аспектів, але науковий аспект розкривається просто шляхом аналізу внеску вчених, які займалися цією темою.

При викладенні *зв'язку роботи з науковими програмами, планами, темами* зазначають, у межах яких тем науково-дослідних робіт підготовлено дисертацію. При цьому обов'язково вказують назви цих наукових тем, їх організації-виконавці та номери державної реєстрації, а також коротко одним реченням описують авторський внесок у кожну тему.

Вкрай важливе значення має методологічно коректне та адекватне змісту

дисертації (магістерської роботи) формулювання мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження. У тексті вступу ці елементи йдуть саме у зазначеній послідовності, проте за логікою початково визначають **об'єкт дослідження** – процес або явище, що породжує проблемну ситуацію й обране для вивчення. Об'єкт дослідження окреслює поле загальної наукової проблематики, в якому визначаються розроблені та нерозроблені напрями. На цій підставі виділяється **предмет дослідження** – частина об'єкта, що визначає тему дисертації (магістерської роботи), і на дослідженні якої сконцентрована увага здобувача. Отже, тема за змістом має бути ідентичною предмету дослідження.

Далі можна поставити **мету дослідження**, що для дисертації в загальному вигляді полягає в отриманні певної цілісної сукупності знань про предмет дослідження. У цьому зв'язку не можна визначати мету як засіб отримання знань (аналіз, моделювання, систематизація тощо). У галузі державного управління мету рекомендують визначати як поєднання теоретичних та прикладних знань. Отже, типовим формулюванням **мети дисертації** у цій галузі є теоретичне (теоретико-методологічне) обґрунтування та визначення (розробка) напрямів, шляхів або науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення (перетворення) управлінської діяльності у певних аспектах або складових. **Магістерська робота** є практико орієнтованим дослідженням, тому її мету потрібно формулювати як отримання суто прикладних знань (напрямів, шляхів, рекомендацій).

Для досягнення поставленої мети визначають **завдання дослідження**, що **для дисертації** формулюють як отримання певних наукових знань з їх сукупності, що відображена у меті дослідження. Отже, завдання не повинні починатися зі слів "вивчити", "дослідити", "проаналізувати" та ін., що позначають процес дослідження, замість яких мають вживатися слова, що вказують на отримання наукових результатів, такі як "розробити", "уточнити", "обґрунтувати", "довести", "визначити", "запропонувати" тощо. Винятком є перше завдання, що має передбачати аналіз наукових праць за темою

дисертації з метою виділення предмета дослідження та обґрунтування доцільності розробки теми. У кандидатській дисертації доцільно визначати 7-8 завдань, а у докторській – 10-12 завдань.

Завдання дослідження для магістерської роботи формулюють як узагальнення або уточнення теоретичних знань за темою, а також отримання прикладних знань, зокрема, виявлення сучасного стану та практичних проблем, розробку науково обґрунтованих напрямів, шляхів, рекомендацій щодо вирішення цих проблем. У магістерській роботі доцільно визначати 5 завдань.

Перелік використаних *методів дослідження* має подаватися не у вигляді простого переліку, відірваного від змісту роботи, а у чіткому зв'язку із завданнями дослідження. Це дасть змогу пересвідчитися в логічності та прийнятності вибору саме цих методів. Тому в цій частині вступу треба описати, за допомогою яких методів вирішене кожне поставлене завдання.

Головною частиною вступу дисертації є опис *наукової новизни одержаних результатів*, оскільки в підсумку науковий ступінь присуджується саме за здобуту дисертантом наукову новизну. Тут здобувач має подати коротку анотацію нових наукових положень (рішень), запропонованих ним особисто. Кожен пункт наукової новизни дисертації подають окремим абзацом та чітко формулюють, виділяючи його сутність. При формулюванні наукових результатів дисертації доцільно скористатися основними формами наукових знань, що описані у п. 1.2 лекційного курсу.

Особливу увагу необхідно звернути на *чітку відповідність між пунктами наукової новизни та завданнями дослідження*. Кожному поставленому завданню має відповідати як мінімум один пункт новизни. Можливі випадки, коли результатом вирішення одного завдання є два пункти новизни, але не навпаки. При недотриманні таких рекомендацій складається ситуація, коли або дисертант не виконав усі поставлені завдання, тобто дослідження є незавершеним і не може виноситися на захист, або у дисертації отримані результати, що не передбачалися завданнями.

При висвітленні *практичного значення одержаних результатів дисертації* треба вказати організації, у яких впроваджено ці результати, зазначивши форми впровадження та реквізити актів та довідок про впровадження. Відповідні документи включаються до переліку додатків дисертації. Для кандидатської дисертації достатнім є 2-3 документи про впровадження її результатів, а для докторської – 5-6 таких документів.

Для магістерської роботи практичне значення результатів дослідження розкривається шляхом зазначення того, яким чином можуть бути використані одержані висновки та рекомендації у діяльності органів публічного управління, навчальній та науковій роботі.

За наявності публікацій за темою дисертації у співавторстві з іншими особами виокремлюється така частина вступу як *особистий внесок здобувача*, де дисертант має коротко (по одній фразі) вказати конкретний особистий внесок у кожну відповідну публікацію.

При описі *апробації результатів дисертації* вказуються назви наукових комунікативних заходів, на яких оприлюднено результати роботи, із зазначенням місця та року їх проведення.

При описі *апробації результатів магістерської роботи* робиться повний бібліографічний опис тез доповідей на наукових комунікативних заходах, на яких оприлюднено результати роботи.

У частині *публікацій* за темою дисертації вказують їх загальну кількість та кількісний розподіл за основними видами публікацій, до яких належать монографії, статті у наукових фахових виданнях України, статті у зарубіжних наукових виданнях, тези доповідей на наукових комунікативних заходах. За наявності вказують кількість та види інших публікацій, що додатково відображають результати дослідження.

Структура та обсяг дисертації описується, як правило, чотирма стандартними реченнями. У першому реченні зазначається, що дисертація складається зі вступу, певної кількості розділів, висновків, списку

використаних джерел, додатків. У другому реченні вказується у сторінках повний обсяг дисертації та обсяг її основного тексту. У третьому реченні описується кількість таблиць, рисунків і додатків у роботі із зазначенням їх обсягу в сторінках. Четверте речення описує кількість найменувань у списку використаних джерел із зазначенням того, яку кількість сторінок він займає.

Структура та обсяг магістерської роботи описується подібним чином, але дещо простіше, без зазначення обсягу її основного тексту та опису таблиць, рисунків і додатків.

Основна частина магістерської роботи має включати *три розділи*. Кожен розділ основної частини повинен містити не менше трьох підрозділів. Назви розділів і підрозділів мають послідовно відображати суть проблеми, її складність і логіку досліджень, бути стислими і зрозумілими, літературно грамотними, тісно пов'язаними з темою роботи, але не повторювати її. *За змістом* основна частина магістерської роботи має включати *такі частини*:

- теоретична частина;
- аналітична частина;
- рекомендаційна частина.

Теоретична частина розглядає загальні підходи до досліджуваної теми з використанням різноманітних літературних джерел, можливе порівняння різних точок зору, використання опублікованих статистичних даних з посиланням на джерела. Містить теоретичне обґрунтування, сутність, значення, класифікаційні характеристики, історію та сучасні тенденції предмета дослідження, методологічні підходи. Теоретичне обґрунтування має визначити роль і місце досліджуваних явищ та процесів у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Аналітична частина охоплює опис, характеристику *сучасного стану діяльності* щодо обраного предмета дослідження та ґрунтовний аналіз із використанням накопиченого фактичного матеріалу, зокрема щодо об'єкта виробничої практики, а також, як правило, аналіз аналогічного *зарубіжного*

досвіду. Завдання, що зазвичай вирішуються у аналітичній частині:

- аналіз кількісних та якісних характеристик стану та розвитку предмета дослідження;
- аналіз результатів діяльності об'єкта виробничої практики, які стосуються предмета дослідження;
- аналіз зарубіжного досвіду щодо предмета дослідження;
- виділення практичних проблем відповідно до предмета дослідження.

За необхідності проведення розрахунків, результати треба представляти у стислій формі, бажано у вигляді таблиць, діаграм тощо. Аналіз повинен бути спрямований на виявлення переваг і недоліків предмета дослідження, розкриття можливостей, які можуть бути використані в рекомендаційній частині при пошуку шляхів та розробці пропозицій з практичного вирішення проблем за обраною темою магістерської роботи.

У рекомендаційній частині подаються *детальні рекомендації* щодо вдосконалення діяльності у сфері публічного управління відповідно до напряму дослідження з розгорнутим обґрунтуванням. Особливість і зміст запропонованих заходів мають базуватися на аналізі, проведеному в аналітичній частині магістерської роботи. Пропозиції слухача щодо науково-практичного вирішення досліджуваного питання повинні відповідати критеріям оптимальності, цільової ефективності та практичної здійсненності.

Завдання, що зазвичай вирішуються у рекомендаційній частині:

- окреслення шляхів удосконалення конкретної сфери публічного управління;
- надання пропозицій з підвищення дієвості й ефективності використання ресурсів щодо предмета дослідження;
- розробка заходів, що базуються на теоретичних дослідженнях, аналізі предмета дослідження та підкріплюються відповідними розрахунками;
- упровадження новітніх методів вирішення існуючих практичних проблем.

Усі наведені в рекомендаційній частині пропозиції, заходи, показники повинні бути підкріплені відповідними *обґрунтуваннями*, базуватися на чинних нормативно-правових актах та нормативних документах. За достовірність наведеної інформації зроблені на цій основі висновки відповідальність несе слухач – автор магістерської роботи.

Висновки є завершальною частиною магістерської роботи, що мають сформулювати у читача уявлення про ступінь досягнення мети і вирішення завдань магістерської роботи. *Висновки мають чітко відповідати переліку завдань дослідження*, наведених у вступі. Кожному поставленому завданню має відповідати як мінімум один пункт висновків. Одному завданню може відповідати два або, як виняток, три пункти висновків, але не навпаки. Як правило, у висновках у стислій формі викладаються *такі результати роботи*:

- зазначаються прийняті за основу теоретичні положення, окреслюються виявлені результати аналізу предмету дослідження;
- висвітлюються найбільш значущі елементи зарубіжного досвіду з погляду можливостей їх адаптації;
- окреслюються основні практичні проблеми відповідно до предмета дослідження;
- наводяться основні шляхи та рекомендації щодо удосконалення діяльності у сфері публічного управління для вирішення виділених практичних проблем.

Обсяг висновків складає 6-7 сторінок друкованого тексту.

При написанні тексту дисертації потрібно дотримуватися *чотирьох основних логічних законів* – тотожності, протиріччя, виключення третього та достатньої підстави.

Закон тотожності вимагає, щоб предмет думки у межах одного міркування залишався незмінним. Зокрема, всі поняття мають визначатися чітко, виключаючи будь-які двозначні тлумачення. У процесі міркування не повинна відбуватися підміна поняття, коли замість одного поняття та під його

виглядом вживається інше поняття.

Відповідно до **закону протиріччя**, не можуть бути одночасно істинними два висловлювання, одне з яких що-небудь стверджує, а друге – заперечує те саме твердження. Разом з тим, закон протиріччя не діє, якщо що-небудь стверджується і, водночас, заперечується стосовно одного й того самого предмета, але розглянутого у різний час та/або у різних ситуаціях. Зазначений закон не дає також відповіді на питання про те, яке з двох висловлювань є істинним.

Закон виключення третього полягає у тому, що з двох висловлювань, які суперечать одне одному, одне є обов'язково істинним, а друге – помилковим. Отже, між ними не може бути середини – третього висловлювання. Щоправда, даний закон не діє у випадках, коли два висловлювання не просто заперечують один одне, а повідомляють понад це додаткову інформацію.

Закон достатньої підстави зумовлює необхідність достатньої підстави для визнання певного висловлювання істинним. Отже, певна думка повинна не лише стверджуватися, але й обґрунтовуватися такими фактами та іншими істинними висловлюваннями, щоб з їх сукупності з необхідністю слідувала ця думка.

Виходячи із закону достатньої підстави, при підготовці та захисті дисертації необхідно виявляти уміння доводити власні судження та, у разі потреби, спростовувати докази опонентів шляхом **аргументування**, під яким розуміють логічний процес, в якому обґрунтовується істинність нашого висловлювання (тези доказу) за допомогою інших висловлювань (аргументів). Виділяють такі **вимоги до формулювання тези доказу**:

- таке формулювання має бути ясным і чітким, не припускати двозначного тлумачення;
- протягом усього процесу доведення теза доказу має залишатися незмінною, тобто необхідно доводити одне й те саме положення.

Крім того, виокремлюють такі **вимоги до аргументів**:

- істинність – аргументами можуть бути лише такі висловлювання, істинність яких або є беззаперечною для всіх, або була доведена раніше;
- автономність – аргументи повинні бути доведені незалежно від тези доказу, тому перед тим, як доводити тезу, доцільно перевірити аргументи;
- несуперечливість – аргументи не мають суперечити один одному;
- достатність – аргументи у своїй сукупності повинні бути такими, щоб з них із необхідністю слідувала теза доказу.

Слід особливо наголосити, що при написанні дисертації здобувач повинен **обов'язково посилатися** на авторів і джерела, з яких запозичив матеріали або окремі результати. До основних різновидів джерел у текстах з публічного управління можна віднести:

- монографії;
- навчальні посібники;
- словники, енциклопедії;
- дисертації, їх автореферати;
- наукові статті, в тому числі електронні;
- тези доповідей на наукових комунікативних заходах;
- закони, інші нормативно-правові акти;
- Інтернет-матеріали, насамперед, з офіційних сайтів.

Правила оформлення цих джерел визначаються державним стандартом.

У разі використання запозиченого матеріалу без посилання на автора та/або джерело **дисертація знімається з розгляду** незалежно від стадії проходження без права її повторного захисту. Посилання в тексті роботи на джерела потрібно позначати у квадратних дужках порядковим номером джерела, згідно зі списком використаних джерел. При використанні інформації з монографій, наукових статей, інших джерел з великою кількістю сторінок у посиланні необхідно точно вказати номери сторінок з джерела, на яке дано посилання в роботі, наприклад, "... у монографії [7, с. 48] ...".

2.3. Загальнонаукові методи досліджень та їх застосування у публічному управлінні

Взагалі *метод* розуміють як систематизований спосіб пізнавальної або практичної діяльності, що веде до досягнення поставленої мети на основі знання певних принципів функціонування й розвитку об'єкта діяльності. За структурою метод є системою правил та прийомів діяльності, що реалізуються у вигляді взаємопов'язаних дій.

Далі виділено *загальнонаукові універсальні методи емпіричного та теоретичного пізнання*, що спеціально призначені для процесу наукового дослідження.

Аналіз – фізичний чи уявний поділ певного об'єкта на частини (ознаки, властивості, відношення). Вважається, що аналіз входить в усі акти практичної й пізнавальної діяльності, є необхідною складовою будь-якого дослідження та загалом процесу мислення. Це пояснюється тим, що для дослідження об'єкта у цілому, формування поняття про нього, визначення закономірностей його розвитку потрібно, насамперед, виділити його елементи, властивості, зв'язки і докладно вивчити їх окремо.

У процесі будь-якого аналізу обов'язково використовується метод *порівняння*, що полягає у зіставленні двох об'єктів з метою виявлення відношень між ними. Порівняння має сенс лише у сукупності "однорідних" об'єктів, що утворюють клас. У аналітичній діяльності в публічному управлінні порівняння набуває вигляду *порівняльного (компаративного) аналізу*, що застосовується з метою вивчення, типологізації, оцінки явищ, процесів, систем та ін.

Синтез є методом пізнання, за якого відбувається уявне з'єднання частин, властивостей та відношень досліджуваного об'єкта, розкладених у результаті аналізу, і вивчення цього об'єкта як єдиного цілого. Синтез передбачає не "механічне" з'єднання частин, а подання об'єкта як системи, що дозволяє скласти його чітке розуміння як певної єдності. В основу синтезу

покладається головна частина досліджуваного об'єкта, що структурно та генетично визначає всі інші.

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

Модель вважається *ефективною*, якщо дозволяє виявити нові властивості об'єкта, прогнозувати вплив на нього різних чинників. У той же час, використання моделі є доцільним лише тоді, коли вона є більш простою, наочною та зручною для вивчення, ніж оригінал, або коли реальний об'єкт з певних причин є недоступним для безпосереднього вивчення.

Моделі поділяють за формою відтворення об'єктів на дві великі групи – матеріальні (або фізичні) та уявні (або ідеальні). За призначенням розрізняють принаймні три види моделей – морфологічні, функціональні та інформаційні.

Аналогія є методом пізнання, за якого на підставі подібності об'єктів у певних аспектах (елементах, ознаках, відношеннях і т.п.) робляться імовірнісні висновки про подібність цих об'єктів у інших аспектах. Міркування за аналогією потрібно відрізнити від аналогії як факту подібності між об'єктами, що є підставою зазначеного міркування.

Дуже поширеними взаємопов'язаними дослідницькими методами є індукція та дедукція. **Індукція** є методом пізнання, що передбачає виведення загальних положень із часткових, одиничних фактів і тверджень. У ході індуктивного міркування мислення здійснює сходження від часткового, одиничного, конкретного до загального.

Дедукція – метод пізнання, що полягає у переході від загального до часткового, виведенні часткових, конкретних висновків із загальних положень. У процесі дедуктивного міркування мислення від загального, абстрактного повертається знову до часткового, конкретного, але не до вихідного положення, а до збагаченого новим знанням про це конкретне.

Необхідною основою будь-яких умовиводів є наявність первинної інформації, для одержання якої призначені методи емпіричних досліджень –

спостереження, експеримент та вимірювання.

Спостереження – метод дослідження, що передбачає навмисне, планомірне, організоване сприйняття об'єктів з метою їх безпосереднього вивчення, підпорядкованого вирішенню певної проблеми.

Експеримент є методом, що полягає у впливі дослідника на об'єкт безпосередньо або за допомогою спеціальних пристроїв з метою вивчення об'єкта як засобу вирішення певної проблеми.

У процесі спостереження та експерименту доводиться застосовувати метод **вимірювання** – визначення числового відношення однієї (вимірюваної) величини до іншої однорідної величини (прийнятої за одиницю). Число, що відображає таке відношення, називається чисельним значенням вимірюваної величини.

Систематизація – упорядкування сукупності об'єктів за обраними ознаками, в результаті якого формується уявлення про цю сукупність як певну цілісність, тобто множину елементів, між якими є зв'язки.

Узагальнення – уявний перехід від одиничного або менш загального до більш загального, виділення властивостей, зв'язків і відношень, що характеризують не один конкретний об'єкт, а цілий клас однорідних у певному аспекті об'єктів. При цьому необхідно довести, що виділені властивості, зв'язки і відношення одиничних об'єктів є істотними для всіх без винятку об'єктів даного класу.

Абстрагування – метод, що передбачає виділення однієї або декількох властивостей об'єкта з усієї їх сукупності, а потім утворення абстракції – уявного об'єкта, що володіє лише виділеними властивостями.

Ідеалізація як метод пізнання передбачає створення так званого ідеалізованого об'єкта шляхом уявного зведення до нуля дії на реальний об'єкт певних чинників, що у дійсності не можуть бути усунуті, або уявного доведення певних властивостей реального об'єкта до граничних значень, що у дійсності неможливо досягти. Виходячи з цього, *ідеалізований об'єкт* є

об'єктом з такими властивостями, що не існує та не може бути створений в дійсності, але у якого є прообраз у реальному світі.

При формулюванні теоретичних положень у різних науках широко використовується метод *формалізації*, що полягає у поданні певної змістовної предметної галузі (міркувань, доказів, процедур, класифікації і т.д.) у вигляді формалізованої системи або системи числення.

Екстраполяція – поширення висновків, отриманих при спостереженні за однією частиною явища, на його іншу частину, зокрема, продовження виявлених тенденцій минулого у майбутнє із внесенням деяких корективів. За допомогою екстраполяції отримують прогнозні оцінки, які базуються на тому, що тенденції розвитку, виявлені за даними минулого періоду, зберігатимуться у майбутньому.

РОЗДІЛ 3. ВИКОРИСТАННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Основи системного підходу

Згідно з енциклопедичними словниками, *системний підхід* – це напрям методології наукового пізнання і суспільної практики, основою якого є розгляд об'єктів (явищ, процесів, предметів) як систем. Системний підхід ґрунтується на *принципі системності*, згідно з яким будь-яке явище, процес або предмет оточуючої дійсності може бути поданий як система. Наприклад, можна відобразити у вигляді системи сукупність органів державної влади, процес діяльності у будь-якій суспільній галузі або таке явище як корупція. У цьому зв'язку Л.Берталанфі визначав предмет системного підходу як формулювання і фіксацію загальних законів та принципів, що притаманні всім системам.

Основоположною категорією системного підходу є поняття "*система*". Існує цілий спектр визначень даного поняття, що характеризують різні аспекти системності. Зокрема, згідно з тлумаченням Л.Берталанфі, система є *комплексом елементів, що взаємодіють* або сукупністю елементів, що знаходяться у певних відношеннях один з одним та із середовищем. У цьому визначенні вводяться основні характеристики будь-якої системи, а саме, елемент, взаємодія, відношення, а також підкреслюється важливість чіткого відмежування системи від її оточуючого середовища.

На думку У.Ешбі, систему можна визначити як будь-яку *множину змінних*, які дослідник вибирає з числа змінних, що властиві реальному об'єкту. Тут акцент робиться на великій різноманітності будь-якого реального об'єкта, тому його можна представити різними системами в залежності від потреб пізнавальної або практичної діяльності.

У класичній роботі "Основи менеджменту" (1994 р.) викладене розуміння системи як деякої *цілісності*, що складається із взаємозалежних частин, кожна з яких дає свій внесок у характеристики цілого. Тут непрямо вказується на те,

що ціле має якості, яких немає у його частин. На цьому аспекті наголошується також у визначенні, що 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.

На погляд С.Опнера, система є засобом або способом вирішення проблеми. Подібно до цього, М.Месарович розуміє систему як здійснення процесу перетворення вхідних даних у вихідні, що в результаті призводить до вирішення проблеми. У таких трактуваннях піднімається питання кінцевого призначення системи. Наприклад, з погляду суспільства система державного управління призначена забезпечувати його цілісність, функціонування і розвиток.

Виходячи з наведених тлумачень, для цілей даного навчального посібника можна дати таке визначення: **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 їх природою виділяють три великі класи – технічні, біологічні та суспільні системи. З погляду інформаційно-аналітичної діяльності, що має забезпечувати управлінські процеси, зокрема у державному управлінні, інтерес становлять *суспільні системи*.

Будь-яка система відзначається низкою основних характеристик. Першою з них є *елементний склад*. Під **елементом** розуміють найпростішу неподільну частину системи, межу 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. Певні елементи можуть об'єднуватися у **підсистему** – частину елементів системи, що утворюють відносно автономну цілісність та виконують у межах системи відносно

самостійні функції, спрямовані на досягнення загальних цілей системи.

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. Це означає, що з одних і тих самих елементів за рахунок зміни зв'язків між ними можна побудувати різні системи.

Третьою характеристикою є *відношення* між елементами системи, що відображають характер взаємного розташування елементів системи.

Четверта характеристика – це *взаємодії*, що відображають процеси взаємного впливу елементів системи один на одного. Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови (2005 р.), *взаємодія* означає взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджену дія між ким- або чим-небудь, взаємний вплив тіл чи частинок, який зумовлює зміну стану їхнього руху. У Філософському енциклопедичному словнику (2002 р.) взаємодія трактується як категорія, що відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану.

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.

Шоста характеристика – це *розподіл функцій* між елементами системи. За лаконічним визначенням Т.Саати та К.Кернса, *функція* – 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.

Сьома характеристика – це *цілі* системи, тобто бажані результати або стани, яких система має досягти у певний час. Цікавим є визначення Л.Ніколова, згідно з яким мета є ідеально-інтенціональним образом результату,

оскільки вона переживається психологічно не тільки як ідеальний образ того, що має бути досягнуто діяльністю, але і як "інтенція" (бажання, намір, прагнення) суб'єкта досягти бажаного.

Восьма характеристика – це *середовище* системи, тобто сукупність об'єктів, які впливають на систему або змінюються під впливом системи.

Виходячи з виділених характеристик, для вироблення повного уявлення про будь-яку систему, згідно з поглядами В.Афанасьєва, доцільно застосовувати системний підхід у кількох аспектах.

Першим є *системно-компонентний аспект системного підходу*, що полягає у виділенні елементів системи. У суспільних системах розрізняють, наприклад, матеріальні, процесні, ідейні і людські елементи. Матеріальні елементи – це, як правило, предмети, знаряддя і засоби праці, предмети споживання, що створені людиною, та ін. Процесні елементи – це суспільні процеси, пов'язані з діяльністю людей та їх об'єднань. Традиційно ці процеси поділяють за сферами вияву, основними з яких переважно вважають чотири – економічну, політичну, соціальну і духовну (гуманітарну). Ідейні елементи – це суспільні ідеї, які створюються і розповсюджуються людьми і за якими завжди виступають певні інтереси людей. Людські елементи – це люди, їх групи та прошарки. Основними елементами суспільної системи є саме люди як елементарні носії суспільної системної якості.

Другим є *системно-структурний аспект системного підходу*, що передбачає визначення структури, тобто сукупності стійких зв'язків системи. У застосуванні до суспільства структура є сукупністю 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, що зумовлює 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. У суспільних 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 будова (статика), так і функціонування (динаміка) системи визначаються сукупністю та характером її зв'язків. Отже, при дослідженні системи спеціальну увагу потрібно приділяти виявленню різноманітності її зв'язків і зведенні їх в єдину картину. Для цього доречно скористатися виробленими науковцями *класифікаціями зв'язків*. Зокрема, за *характером та спрямованістю взаємодії* у різних аспектах зв'язки поділяють на спрямовані та неспрямовані, односторонні та двосторонні, рівноправні та нерівноправні, внутрішні та зовнішні. За *змістом* виділяють енергетичні, матеріально-речові та інформаційні зв'язки.

З погляду управління найбільш цікавою є класифікація зв'язків за їх *функціями*. За цим критерієм виділяють, насамперед, зв'язки породження, будови, функціонування та управління. *Зв'язки породження або генетичні* передбачають, що один елемент системи виступає основою, що викликає до життя інший елемент. До проявів зв'язків породження можна віднести,

наприклад, те, що парламент шляхом прийняття законодавчих актів визначає структуру систем органів виконавчої і судової влади, а також функції, повноваження і порядок діяльності відповідних органів. Тобто, у певному розумінні парламент породжує інші елементи системи державного управління. *Зв'язки будови*, які ще називають *структурними*, визначають внутрішню будову системи. Прикладами таких зв'язків можуть бути 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, парламент і уряд спільно мають реалізувати функцію вироблення стратегії розвитку України. *Зв'язки управління* є зв'язками, за допомогою яких система управління взаємодіє з керованою системою. Виділяють прямі зв'язки, коли впливи системи управління передаються на вхід керованої системи, та зворотні зв'язки, коли вихідні сигнали від керованої системи передаються на вхід системи управління.

3.2. Моделювання систем та його застосування у публічному управлінні

Моделювання систем займає визначне місце серед методологічного інструментарію наукових досліджень у галузі публічного управління. Це зумовлено тим, що однією з визначальних властивостей останнього є системність, без якої воно просто не може відбутися. У ньому задіяне велике число людей. Публічне управління включає масу управлінських рішень і організаційних дій. Тому адекватне відображення складної багаторівневої системи публічного управління неможливе без побудови моделей, що відображають як її в цілому, так і певні її складові частини.

У наукових дослідженнях з публічного управління застосовується низка системних моделей. Насамперед, це *загальна модель державного управління*, основними компонентами якої є суб'єкт, об'єкт, цілі, результати, процес і засоби (рис. 3.1).

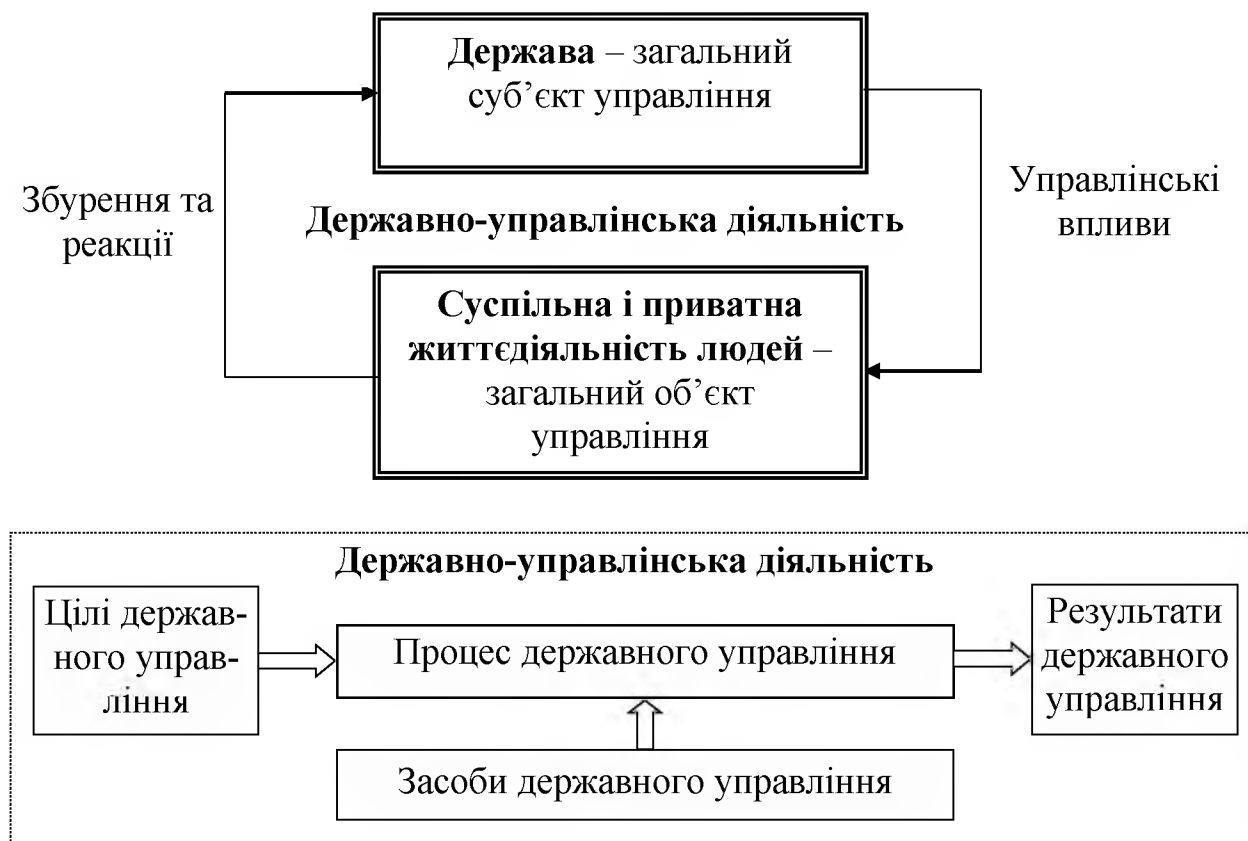


Рис. 3.1. Загальна модель системи державного управління

В межах загального системного уявлення науковцями виділено два підходи, що по-різному розкривають зміст суб'єкта державного управління і державно-управлінської діяльності. За широкого підходу суб'єктом державного управління виступає система органів, що включає органи усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) та державні органи, що мають наскрізний або перехідний (змішаний) характер, такі як глава держави, рахункова палата та ін. В разі вузького підходу суб'єктом державного управління є система органів лише виконавчої влади. Державно-управлінська діяльність при широкому підході розуміється як поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а при вузькому – як здійснення лише адміністративних функцій.

На даний час у науці державного управління переважає широкий підхід, виходячи з якого *модель системи органів державного управління в Україні* включає таку сукупність взаємопов'язаних елементів: Президент України;

Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Конституційний Суд України; Рада національної безпеки і оборони України; Рахункова палата; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; адміністративні суди.

При побудові та аналізі структур окремих органів публічної влади використовуються *типові моделі сучасних організаційних структур*, що відрізняються між собою характером зв'язків між підрозділами організації (рис. 3.2).

Лінійна організаційна структура характеризується вертикальною, односпрямованою підлеглистю підрозділів, що створює в завершеному вигляді чітку 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 стійкості, надійності, оперативності, послідовності. Він сприятливий для чіткого проведення в життя владних вимог, узгодженості дій виконавців. Разом з тим, в цьому типі структури відсутні спеціальні ланки з планування й підготовки рішень, спостерігається перевантаженість інформацією, що знижує його універсальність і ефективність. Така структура характерна для підрозділів 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, керівництва підрозділами і персоналом.

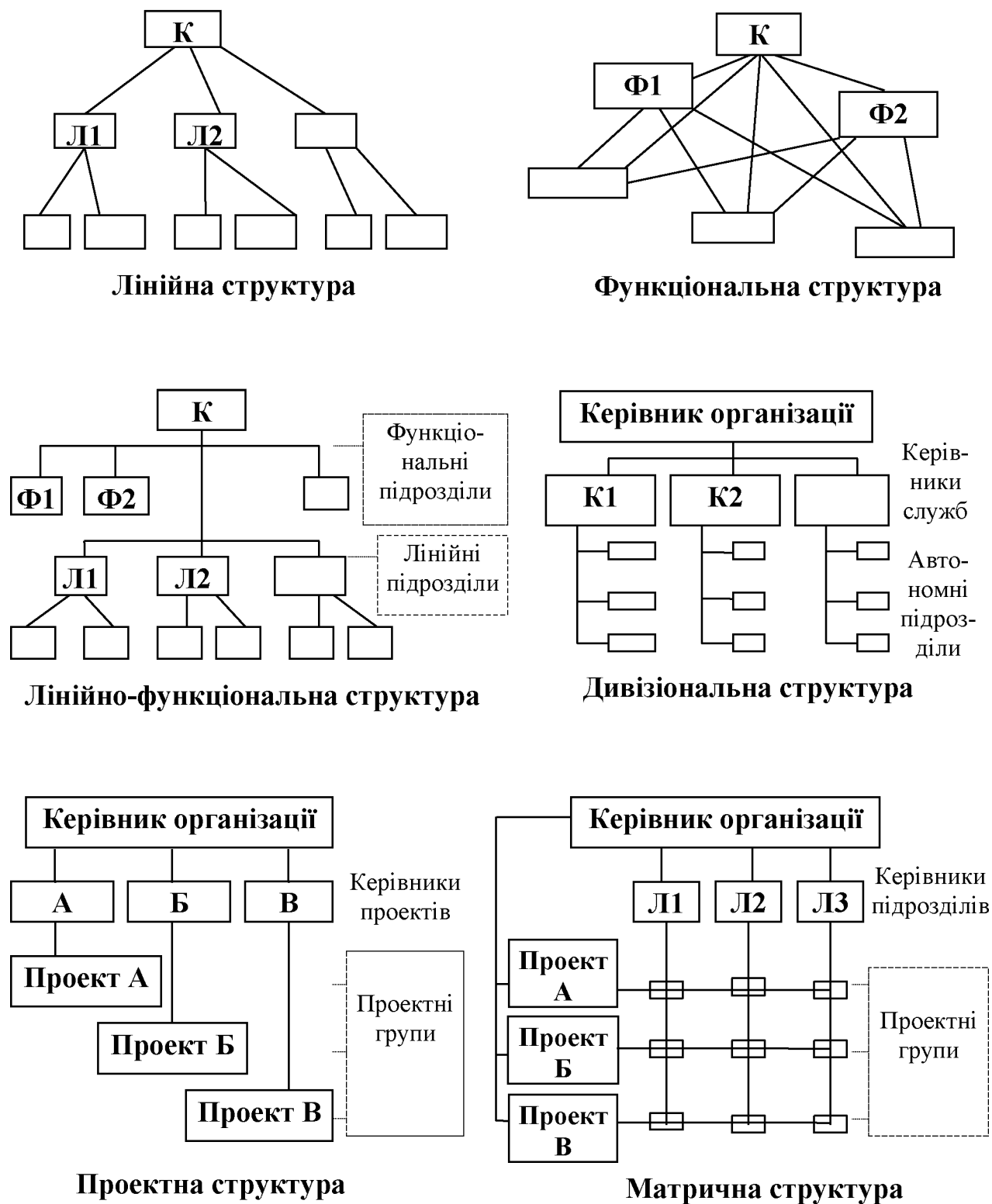


Рис. 3.2. Типові моделі сучасних організаційних структур

Наступним типом є *функціональна організаційна структура*. Вона передбачає формування підрозділів, що спеціально призначені для ведення конкретних функцій управління. Це дозволяє під кожну 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, документообігу, інформаційного забезпечення, технічного обслуговування тощо.

Сама по собі функціональна структура для побудови організацій практично не використовується, а як правило поєднується з лінійною у *лінійно-функціональну організаційну структуру*. Остання 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 і іншого характеру. Така структура найбільш ефективна там, де апарат управління виконує рутинні завдання і функції, які часто повторюються. До її переваг відносять: 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.

Дивізійна організаційна структура 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. Дивізіональні структури є характерними, наприклад, для центральних органів виконавчої влади, у складі яких діють територіальні органи.

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

Першим типом є *проектна організаційна структура*, що створюється як тимчасова організація для вирішення конкретних комплексних завдань. В основу побудови такої структури покладається певна мета (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. 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.

Другим типом адаптивних структур є *матрична організаційна структура*, що 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.

Серед переваг матричної структури 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 співвідлеглості, що ускладнює розподіл завдань та спричиняє витрати часу; присутність конкуренції між керівниками проектів; труднощі при освоєнні нових проектів.

Наступні моделі відображають у загальному вигляді систему цілей публічного управління. Зокрема, необхідним етапом цілепокладання у публічному управлінні є побудова ієрархії цілей, що, як правило, здійснюється шляхом формування так званого "*дерева цілей*" – ієрархічної структури, отриманої шляхом розділення загальної мети на підцілі, а їх, в свою чергу, на ще більш конкретні підцілі нижчих рівнів. У загальному вигляді *модель "дерева цілей" публічного управління* включає кілька рівнів.

1. *Місія держави* – головна мета діяльності держави та відповідного процесу державного управління, яка і є причиною їх здійснення та взагалі існування. Будь-які цілі державного управління мають підпорядковуватися місії держави.

2. *Стратегічні цілі* – головні загальні цілі публічного управління, які безпосередньо визначені для виконання місії держави.

3. *Оперативні цілі* – забезпечувальні цілі, що фіксують крупні блоки дій

по досягненню стратегічних цілей. Вони, як правило, є короткостроковими, тобто з терміном реалізації не більше одного року.

4. *Тактичні цілі*, що визначають конкретні поточні дії органів публічної влади, виконання яких забезпечує досягнення оперативних цілей.

Основою ще однієї моделі є поділ цілей публічного управління за *характером впливу на суспільні процеси*. До них належать, насамперед, цілі збереження, що полягають у забезпеченні цілісності суспільства, захисті усіх його сфер від можливих руйнівних процесів, зокрема гарантуванні державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, обороноздатності, громадського порядку тощо. Іншим типом є цілі функціонування, що передбачають підтримку певного стану суспільства, тобто забезпечення в певних межах основних характеристик усіх його сфер. До таких цілей можна віднести, наприклад, гарантування прав і свобод людини, надання соціальних гарантій, забезпечення певного рівня освіти та медичного обслуговування тощо. Ще одним типом є цілі розвитку, що полягають у забезпеченні переходу суспільства до якісно нового стану. Такі цілі передбачають впровадження нововведень, що переважно здійснюється шляхом відповідних реформ. Зазначене можна відобразити у вигляді *моделі системи цілей публічного управління*, що включає три загальні компоненти, а саме, цілі збереження, функціонування та розвитку.

Кілька моделей стосуються відображення процесів у публічному управлінні. Перша модель розглядає процес прийняття управлінських рішень, що докладно досліджений в управлінській науці, на підставі чого розроблено *класичну модель раціонального прийняття рішення*, що включає такі основні етапи:

- виявлення проблемної ситуації;
- аналіз (діагностування) проблемної ситуації та постановка проблеми;
- формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень;
- виявлення і оцінка альтернативних варіантів рішень;

- вибір одного з альтернативних варіантів рішень.

Друга модель акцентує увагу на тому, що управлінська діяльність за своїм предметом є інформаційною. Такий підхід відображає *інформаційна модель управлінського процесу*, що передбачає реалізацію циклічної послідовності таких основних етапів: - збір інформації від об'єкта управління; - її накопичення та аналіз суб'єктом управління; - створення останнім нової інформації у вигляді управлінських рішень; - передача цієї інформації об'єкту управління.

Третя модель ґрунтується на закономірності процесу управління, відповідно до якої вироблення та реалізація управлінських впливів завжди відбувається як спеціальний процес, що є універсальним та включає одну й ту ж послідовність загальних функцій управління. Отже, маємо *функціональну модель процесу управління* (рис. 3.3).

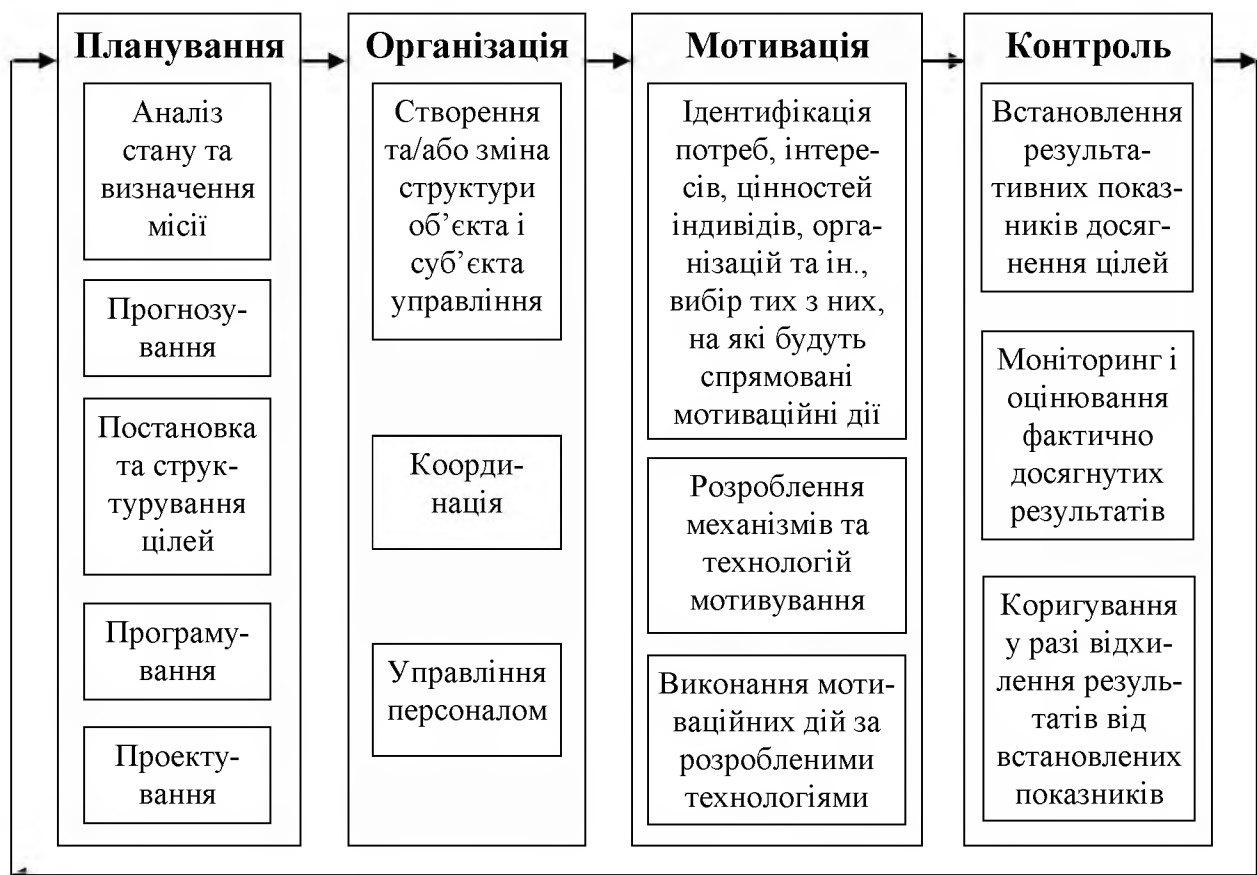


Рис. 3.3. Функціональна модель процесу управління

Цю модель можна використовувати як універсальний інструмент аналізу реальних процесів публічного управління, оскільки кожна її складова обов'язково присутня в управлінських процесах у будь-якій суспільній галузі та на будь-якому рівні управління. Відсутність хоча б однієї складової означає, що публічне управління фактично не здійснюється, а лише імітується. Крім того, важливим питанням є якість реалізації управлінських функцій.

РОЗДІЛ 4. МЕТОДИ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

4.1. Методи моделювання в аналітичних дослідженнях у галузі публічного управління

У Енциклопедії державного управління (2011 р.) *системний аналіз* розуміється як 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. Виходячи з такого розуміння, основу методів системного аналізу складають, насамперед, два загальнонаукових методи досліджень – аналіз та моделювання.

При вирішенні багатьох наукових завдань у публічному управлінні може успішно застосовуватися низка методів системного аналізу. До них належать, передусім, *методи структурно-функціонального аналізу і моделювання*, що передбачають виявлення та конструювання сукупності елементів системи, відношень та зв'язків між ними, їх значимості й функцій у системі.

Зокрема, серед таких методів широко використовується *структурний аналіз (моделювання)* – виявлення (конструювання) сукупності елементів системи, відношень та зв'язків між ними. При цьому більш складним та важливим аспектом дослідження є виявлення (конструювання) усіх конкретних зв'язків відповідно до цілей дослідження. Отже, найбільш ефективні пропозиції на основі зазначеного аналізу можуть полягати саме в удосконаленні зв'язків між елементами системи. З погляду публічного управління найбільш важливою є *класифікація зв'язків за їх функціями*. За цим критерієм виділяють зв'язки породження, будови, функціонування та управління.

Іншим різновидом є *функціональний аналіз (моделювання)* – виявлення (конструювання) сукупності функцій елементів у системі, а також виявлення їх (надання їм) значимості. Наприклад, у галузі публічного управління таке дослідження має назву функціонального обстеження, результатом якого є виявлення так званої функціональної структури публічного управління – розподілу загальних функцій публічного управління за управлінськими функціями органів публічної, передусім виконавчої, влади відповідно до місця цих органів в управлінській системі.

Зазначені два типи дослідження можуть поєднуватися між собою у вигляді *структурно-функціонального аналізу (моделювання)*.

Важливе значення для удосконалення систем публічного управління має *процесний аналіз (моделювання)* – виявлення (конструювання) сукупності елементарних процесів у межах загального процесу, відношень та зв'язків між цими елементарними процесами. Основою такого дослідження виступає функціональна модель процесу управління, що розглянута у попередньому параграфі.

Розглянуті методи стосуються внутрішньої будови системи та процесів її функціонування. Натомість, розкриття цільового призначення системи здійснюється за допомогою *методу "дерева цілей"*, 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 в певних випадках визначається відносна важливість елементів ієрархії. Метод "дерева цілей" обов'язково доповнюється експертними оцінками, явно або неявно, оскільки у підсумку, як правило, саме експертним шляхом загальну мету розділяють на підцілі та, особливо, визначають їх відносну важливість.

При побудові дерева цілей (проблем) використовується *метод факторного аналізу*, що передбачає виконання таких основних етапів. На першому етапі збираються статистичні дані про динаміку зміни значень

показників, які в основному характеризують розвиток ситуації за певний проміжок часу. На другому етапі експертним шляхом визначаються фактори, які можуть впливати на показники ситуації, і також збираються статистичні дані про динаміку зміни значень цих факторів. На третьому етапі з використанням отриманих статистичних даних складається математична залежність, що відображає ступінь впливу факторів на показники ситуації. На четвертому етапі виділяються фактори, ступінь впливу яких є суттєвим. Ці фактори відображають підпроблеми, від вирішення яких залежить вирішення проблеми.

Для виділення суттєвих факторів впливу використовується *метод кореляційно-регресійного аналізу*. Він передбачає визначення коефіцієнту кореляції, який показує силу лінійного зв'язку між певним фактором і показником ситуації. Чим ближчим є цей коефіцієнт до 1, тим сильнішим є зв'язок. Рішення про те, яке значення коефіцієнта вважати суттєвим, приймається експертним шляхом.

Наступний метод призначений дослідити взаємовідносини системи публічного управління з її зовнішнім середовищем. Йдеться про *аналіз-SWOT*, що полягає в комплексному визначенні сил (Strength) та слабкостей (Weakness) системи, її можливостей (Opportunities) у зовнішньому середовищі та загроз (Threats) з боку останнього, що використовується при розробці стратегії діяльності системи. *Сили* – це ресурси, здатності, внутрішні обставини чи ситуації, які допомагають реалізації зовнішніх можливостей, послаблюють дію зовнішніх загроз і в цілому сприяють діяльності системи. *Слабкості* – це недостатня якість чи відсутність відповідних матеріальних або нематеріальних ресурсів, внутрішні чинники, обставини чи ситуації, які зменшують здатність використати зовнішні можливості, посилюють можливий вплив зовнішніх загроз і в цілому негативно впливають на діяльність системи. *Можливості* – це додаткові, пов'язані із зовнішніми обставинами, чинники, які можуть позитивно впливати на діяльність системи. *Загрози* – це небезпеки й

перешкоди зовнішнього оточення, які мають негативний вплив і можуть заважати діяльності системи. Аналізу й оцінці підлягають такі чинники зовнішнього оточення: політичні, економічні, соціальні, технологічні, культурні. Ефективна стратегія має будуватися так, щоб використовувати сильні сторони системи для реалізації можливостей, долаючи чи мінімізуючи водночас негативні ефекти слабких сторін і зовнішніх загроз.

Велику групу методологічних засобів системних досліджень складають **морфологічні методи**, що реалізують ідею *неупередженого знаходження всіх можливих варіантів вирішення проблем або реалізації систем* шляхом систематичного виділення їх елементів або ознак та побудови повної структури деякої предметної галузі об'єктів.

Найбільш відомим серед методів даної групи є **метод морфологічної шухляди** – метод, що передбачає визначення всіх параметрів, від яких може залежати вирішення проблеми, й подання їх можливих значень у вигляді матриць-рядків, а після цього визначення в цій морфологічній матриці-шухляді всіх альтернативних варіантів рішення у вигляді сполучень параметрів по одному з кожного рядка. Повна множина одержаних варіантів піддається оцінці з метою вибору найкращого. Морфологічна шухляда може бути як двовимірною, так і багатовимірною.

Наступним морфологічним методом є **метод систематичного покриття поля**, що базується на тому, що в будь-якій досліджуваній предметній галузі існує деяка, часто невелика кількість так званих "опорних пунктів знання". Ними виступають емпіричні факти, закономірності, підходи, моделі та інші напрацювання відповідної теорії. Метод передбачає, що на основі обмеженої кількості "опорних пунктів знання" та з використанням загальних принципів мислення послідовно будується повна структура (поле) предметної галузі.

Ще одним базовим морфологічним методом є **метод заперечення і конструювання**, що реалізує принцип, згідно з яким будь-яке теоретичне або

емпіричне твердження (закон, правило, умова) не може бути абсолютно вірним, оскільки воно має обмежену сферу дії, тому його можна й потрібно піддавати сумніву. Тому є сенс заперечувати такі твердження, замінюючи на протилежні.

Метод імітаційного моделювання полягає у створенні та експериментальному дослідженні математичної моделі, що імітує властивості та поведінку реальної системи. Імітація використовується у випадках, коли застосування математичних аналітичних моделей є неадекватним або дуже складним. Наближення імітаційних моделей до реальної дійсності здійснюється шляхом введення низки стохастичних змінних. На даний час застосовується, як правило, комп'ютерне імітаційне моделювання за допомогою спеціальних прикладних програм.

У аналітичних дослідженнях широко використовується *метод "сценарію"*, що передбачає підготовку й погодження уявлень про можливий розвиток проблемних ситуацій у вигляді сценарію. Під останнім розуміють будь-який документ, що містить аналіз наявної ситуації, а також розроблену на його основі логічну послідовність імовірного розгортання подій або можливі варіанти розв'язання проблеми.

Для діагностування проблемних ситуацій в публічному управлінні часто використовується *метод бенчмаркінгу (порівняльного аналізу показників)*, що полягає у порівнянні значень істотних кількісних характеристик певного суспільного об'єкта із значеннями цих же характеристик кращого об'єкта у відповідній галузі або середніми їх значеннями у певний момент часу. Відхилення значень характеристик у гіршу сторону свідчить про наявність проблемної ситуації. За результатами таких порівнянь робляться висновки про наявність та сутність проблемних ситуацій у тих чи інших галузях суспільного життя.

Для визначення напрямів та розробки науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення, розвитку систем та механізмів публічного управління,

доцільного здійснення управлінської діяльності досить дієвим може бути **метод контрольних запитань** – метод систематизованого пошуку альтернатив за допомогою спеціальних навідних запитань, заздалегідь підготовлених на основі досвіду вирішення подібних проблем. Запитання поділяють на універсальні (для вирішення широкого кола проблем) і спеціалізовані (для вирішення конкретного вузького типу проблем).

Методи типу "результати – витрати" – методи оцінювання ефективності діяльності, що засновані на зіставленні результатів діяльності з витратами на її здійснення. Таке зіставлення часто має вигляд відношення: в чисельнику дається позитивний ефект діяльності (результати), а в знаменнику – витрати з урахуванням чинника часу.

4.2. Використання експертних оцінок для вирішення аналітичних завдань у публічному управлінні

Невід'ємною складовою методології системного аналізу є великий арсенал **методів експертних оцінок**, що базуються на використанні думок експертів – фахівців, які на основі спеціальних знань та досвіду у відповідній галузі виробили обґрунтовані уявлення щодо об'єктів експертизи. Передбачається, що експерт може використати не лише знання та досвід, але й інтуїцію.

Методи індивідуальних експертних оцінок – це методи, в яких підсумкова думка (оцінка, рішення тощо) формується на основі думок експертів, яких опитують у індивідуальному порядку незалежно один від одного. Серед базових методів індивідуальних експертних оцінок виділяють анкетування, інтерв'ю та аналітичну експертизу.

Найпростішим є **метод анкетування**, що використовує анкети – спеціальні листи опитування, в яких фахівцям пропонується дати оцінки за переліком питань, що всі або майже всі є закритими. Це дозволяє формалізувати процедури обробки експертної інформації та вироблення

узагальненого висновку.

Більш складним є *метод інтерв'ю*, що передбачає бесіди з експертами, яким відповідно до заздалегідь розробленої програми ставляться запитання відносно об'єкта експертизи. Більшість питань у такому інтерв'ю мають бути закритого типу, оскільки інакше дуже складно узагальнити погляди експертів. З іншого боку, порівняно невелика частина питань має припускати довільні висловлювання експертів для створення можливостей виявлення та оцінки максимальної кількості альтернатив.

Застосовується також *метод аналітичної експертної оцінки*, що полягає у самостійній роботі експертів щодо аналізу наявного стану, тенденцій й оцінки майбутнього стану і шляхів розвитку об'єкта, в результаті чого складаються аналітичні огляди.

Методи колективних експертних оцінок – це методи, в яких підсумкова думка (оцінка, рішення тощо) формується на основі спільного обговорення проблеми групою експертів. При цьому припускається, що думка групи експертів надійніша, ніж думка окремого експерта, а істинне значення характеристики, що досліджується, перебуває всередині діапазону оцінок групи експертів і узагальнена колективна думка є достовірною. До базових методів колективних експертних оцінок відносять наукову комісію, "мозкову атаку" та "Дельфі".

Метод наукової комісії полягає у створенні комісії (комітету, експертної ради, робочої групи тощо), яка в ході дискусії виробляє загальну позицію щодо аналізованої проблеми, розвитку об'єкта тощо. Застосовуються два основних типи комісій: постійні та тимчасові. Діяльність наукової комісії заснована на поєднанні колективних і індивідуальних підходів. Так, при обговоренні цілей експертизи, критеріїв оцінки об'єктів і т.п. необхідна участь всіх членів комісії. Власне ж оцінку проблем за узгодженими критеріями доцільно проводити на індивідуальній основі. При підведенні підсумків роботи комісії знову бажана участь всіх експертів.

Метод "мозкової атаки" ("мозкового штурму") передбачає колективну, як правило, швидку генерацію ідей за рахунок того, що учасникам обговорення пропонують висловлювати якомога більшу їх кількість, зокрема найфантастичніших. Потім із загальної кількості висловлених ідей обирають найбільш вдалі, які можуть бути використані на практиці. Для проведення "мозкової атаки" формується спеціальна група з представників різних напрямів діяльності, що стосуються проблеми, як правило, 5-10 осіб. Призначається голова групи. Крім того, у групу зазвичай включають 1-2 особи, які взагалі не знайомі з проблемою і є фахівцями в інших галузях. Метод реалізується у два етапи.

1. Вільне творче генерування ідей, які фіксуються для подальшого обговорення.

2. Критична оцінка вироблених ідей експертами, як правило, за задалегідь виробленими критеріями.

Однією з модифікацій методу "мозкової атаки" є *метод 635*, що характеризується фіксованим числом учасників групи, яка завжди складається з 6 осіб. Кожному члену групи видається спеціальний бланк збору ідей. Всі учасники записують у свій бланк по 3 основні ідеї й передають його по колу наступному учаснику. Той вивчає отриманий бланк і доповнює його трьома новими ідеями й т.д. Після 5 ітерацій (повторів) всі бланки заповнюються й у підсумку містять 108 ідей, які передаються "критикам". Останні відбирають доцільні, на їх погляд, ідеї.

Методом, що поєднує ідеї наукової комісії та "мозкової атаки", є *метод колективного блокноту*. Він передбачає, що кожний учасник групи одержує блокнот, у якому записує у загальних рисах без застосування спеціальних термінів сутність проблеми, а також дані, що дозволяють орієнтуватися в ній. Протягом місяця кожний учасник щодня заносить у блокнот ідеї, що виникають у нього стосовно даної проблеми, оцінює їх і визначає, які з них можуть забезпечити її найкраще вирішення. Крім того, у блокноті фіксуються

ідеї, що прямо не стосуються проблеми, але можуть бути корисним для знаходження кінцевого рішення. Систематизація зафіксованих у блокнотах ідей здійснюється керівником групи, а заключне творче обговорення – всіма членами групи.

Найбільш складним методом колективних експертних оцінок є *метод "Дельфі"*. У сучасному вигляді даний метод в основній частині передбачає декілька турів індивідуальних опитувань спеціально сформованої групи експертів відповідно до попередньо розробленої програми опитувань при виключенні безпосереднього спілкування експертів, але їх ознайомленні з узагальненими груповими думками між турами. На основі отриманої інформації експерти від туру до туру уточнюють свої відповіді до досягнення прийняттого збігу всіх висловлених думок. Далі експерти збираються разом і шляхом безпосереднього спілкування остаточно погоджують свої оцінки.