



УДК 35-027.21(031)

Мартиненко Володимир Федорович
професор кафедри обліку, оподаткування,
публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету,
доктор наук з державного управління, професор

НАУКА І ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

***Анотація.** У статті обґрунтовується потреба формування системи гарантій упровадження науки державного управління в практику господарювання. Наука і практика державного управління мають взаємодіяти разом.*

***Ключові слова:** наука, практика, упровадження, конституційні гарантії, відповідальність, права народу, єдине джерело влади, взаємодія науки і практики.*

Martynenko V.F. Science and practice of public administration in Ukraine: problem statement

***Annotation.** The article substantiates the necessity of forming a system of guarantees of implementation of the science of public administration into the practice of management. Science and practice of public administration must work together.*

***Key words.** Science, practice, implementation, constitutional guarantees, responsibility, people's rights, the only source of power, the interaction of science and practice.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасний цивілізаційний розвиток набуває якісних змін. Формується нова парадигма, що пов'язана зі швидкісним становленням цифрової цивілізації, що сягає швидкостей мережі Інтернету. У цих умовах змінюється роль науки і прикладних наукових досліджень, що мають забезпечити впровадження новітніх теорій державного управління в щоденну практику господарювання. Швидкість процесів, що здійснюються в наш час, зумовлюють потребу переходу від наздоганяльного до превентивного державного управління. Наздоганяльне управління, що в Україні на сьогодні набуло катастрофічно-карикатурних ознак, уже призвело державу до втрати незалежності та цілісності держави, фінансової залежності, демографічної кризи, господарської руїни. Велика «заслуга» в цьому процесі належить сучасній



науці загалом і державного управління зокрема у сфері впровадження її результатів у практику сучасного господарювання. У цьому контексті слід нагадати про моральну відповідальність учених за об'єктивність наукових досліджень, адекватну оцінку ситуації, пропонування інструментів усунення та передбачення відхилень від конституційних основ держави і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розроблення й реалізації управлінських рішень як складової державного управління досліджували різні вчені: О. Амосов, В. Бакуменко, І. Бистряков, Л. Гордієнко, А. Дегтяр, В. Князєв, А. Мерзляк, Н. Нижник, С. Кравченко та ін. Значний внесок у дослідження проблеми становлення та розвитку інформаційної економіки зробили зарубіжні вчені П. Друкер, Я. Жаліло, М. Кастельс, Е. Тоффлер, І. Маск, Ф. Фукуяма, С. Хокінгта ін.

У наукових вітчизняних і зарубіжних публікаціях досліджуються процеси становлення та розвитку цифрової цивілізації. Аналізуються позитивні й негативні наслідки розвитку штучного інтелекту, роботизації, освоєння космічного простору тощо [1; 2].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В українській науковій літературі недостатньо уваги надається аналізу процесів гарантій впровадження останніх досягнень науки державного управління в практику господарювання. Пряме застосування іноземного передового іноземного досвіду державного управління в Україні неможливе через багато чинників, зокрема різного рівня загального розвитку суспільства і держави, особливостей державного впливу на впровадження наукових досліджень, різного рівня громадського, державного мислення у громадян, високого рівня корупції в Україні, брак демократичного досвіду, національних, територіальних традицій, геополітичного стану тощо.

Крім того, у наукових дослідженнях соціальна функція держави розглядається переважно через призму ринкових методів господарювання,



що в умовах розбалансування соціального регулювання перетворюються на дикий, грабіжницький капіталізм в його найбільш реакційних наслідках. В умовах розгулу грабіжницького капіталізму соціальна функція держави діє на найнижчому рівні з ознаками постійної деградації.

Формулювання цілей статті. Мета статті – актуалізувати проблему формування системи гарантій упровадження досягнень науки державного управління в практику господарювання в Україні у XXI ст.

Виклад основного матеріалу. В Україні існування сучасної науки державного управління і практики господарювання нагадує дві паралельні, не залежні одна від одної структури. У науці державного управління вже склалася система теоретико-методологічних засад господарського розвитку, що враховують передові світові досягнення державного управління, лежать в основі теоретичних моделей управління господарським розвитком в Україні, розвинута система правового забезпечення, видано Енциклопедичний словник з державного управління, Енциклопедію державного управління, застосування їх наукових досягнень на практиці могло б забезпечити успішний соціально-економічний розвиток національного господарства й держави. Натомість спостерігаються прямо протилежні напрямки їх руху: з одного боку, економічна, філософська та інші сфери науки розвиваються, формується цифрова економіка, розвиваються світові торговельні, соціальні, культурні тощо мережі, з другого – усі сфери вразила корупція, ринковий фундаменталізм, демагогія, порушення прав людини, втрата незалежності економіки держави тощо від постійного залучення іноземних кредитів, непрофесіоналізму державних чиновників, що призвело до глибокої соціальної кризи, яка доповнюється духовно-моральною кризою, наслідком яких є недовіра народу до влади.

Досягнення науки в усіх її сферах не стало практикою господарювання і не забезпечило соціально-економічного зростання. У цьому контексті



початковою точкою переходу на принципи превентивного управління є постановка проблеми формування системи гарантій впровадження передових досягнень науки державного управління в практику, тобто наука має забезпечити не тільки правильний вибір концепцій розвитку економіки, політики, права, соціальної сфери, але й обґрунтувати механізми їх гарантованого впровадження в практику.

Початковою точкою у формуванні системи гарантій є преамбула Конституції, де зазначено, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей..., усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями... приймає цю Конституцію – Основний Закон України, який засвідчує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (стаття 5) [3].

У цьому контексті преамбули Основного Закону слід установити відповідність форми і змісту термінів, категорій, визначень, що застосовуються в Конституції та в інших законодавчо-нормативних актах, зокрема категорію «відповідальності». Який зміст вкладається в преамбулі Конституції, де зазначено про «відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями»? В інших законах, наприклад Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»[4] (стаття 77), зазначено, що «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами» розуміється як «школа, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом». Тобто законодавець вкладає в термін



«відповідальність» зміст, що характеризується системою адміністративних, кримінальних та інших санкцій.

Розглядаючи «відповідальність» як системотвірну категорію [5], що лежить в основі формування ефективної влади, слід зазначити, що вона є більш складною. Вона складається з двох смислів. За першим, відповідальність – це безумовне виконання взятих або наданих обов'язків; другий – застосування санкцій за їх невиконання, тобто законодавець розуміє категорію «відповідальності» як санкції. Отже, відповідальність як безумовне забезпечення державою умов реалізації прав народу має стати початковою духовно-моральною гарантією для носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні. Заключним елементом гарантій є застосування системи адміністративних, економічних, кримінальних тощо санкцій.

На практиці перший смисл гарантії, як забезпечення умов реалізації прав і свобод громадянина жити достойно, у законодавстві розкривається декларативно (5 стаття Конституції) й надалі підкріплено недостатньо. Це призводить до ігнорування її другого смислу – застосування санкцій за порушення гарантій прав і свобод громадянина жити достойно. В Україні, наприклад, відсутня культура державного чиновника, що поширена в європейських країнах – подавати у відставку після негативних наслідків, наприклад, невдалий публічний виступ, надзвичайні події (аварії господарських систем), звинувачення в корупції тощо, які порушують права і свободи громадянина жити достойно. Негативні економічні, політичні, господарські результати для суспільства, що спричинені державними посадовими особами, мають бути безумовним приводом насамперед для застосування моральних санкцій до себе як державного чиновника. Негативні результати свідчать про невідповідність цієї особи займаній посаді та становлять реальну небезпеку для існування держави.



Недостатність забезпечення гарантій статті 5 Конституції надалі виявляється в її статтях. Це підтверджується, зокрема, системою організації судової влади в Україні, коли судді не обираються народом прямим голосуванням (як конституційна гарантія), а призначаються тією ж владою. Слід зазначити, що найвищим інтересом громадянського суспільства є стабільний, прогресивний розвиток. Крім того, потрібна система гарантій від узурпації законодавчої, виконавчої, судової влади окремими особами, політичними партіями, державними органами, силовими структурами тощо. Це має стати відправним пунктом для розроблення й застосування всіх законів і нормативних актів України.

Однак на практиці обіцянки державних посадових осіб (підвищити, забезпечити, дотримуватися прав громадян тощо) залишаються обіцянками, права і свободи громадян жити достойно порушуються, до винуватців (державних посадових осіб тощо) жодні санкції не застосовуються. Це зумовлює потребу формувати гарантії застосування моральних (відставка), адміністративних (зняття з посади), кримінальних (засудження за злочини), політичних (поразка в правах політичних партій) санкцій за порушення відповідальними особами присяги, своїх обов'язків.

Усім суб'єктам має бути відомо, що санкції будуть діяти безумовно, наприклад, моральні санкції мають застосовуватися громадянським суспільством та його інститутами. Адміністративні санкції мають застосовуватися органами, що мають на це повноваження, кримінальні – відповідними уповноваженими органами. Остаточний контроль за застосуванням санкцій має належати громадськості, що зумовлює потребу формування відповідних інструментів, які гарантують цей процес на конституційному та законодавчо-нормативному рівнях.

Наступною точкою відліку в системі гарантій від узурпації влади має стати наукове забезпечення розроблення Конституції України та порядку



внесення змін до неї. Так, після приходу нових державних очільників, як правило, переглядаються положення Конституції. Кожен керівник «підганяє» Конституцію під свої бажання.

Слід особливо зазначити, що в умовах демократичної парадигми функціонування держави й громадянського суспільства розроблення Конституції та внесення змін до неї Верховною Радою України за відсутності конституційних гарантій статті 5, розгулу корупції, зрощення держави з олігархами є знуцанням над конституційними основами державного устрою і, таким чином, загрожує державній безпеці.

Насамперед має бути гарантована наукова безпека Конституції. Вона має бути утворена на передових досягненнях світової науки і практики, а зміни та доповнення мають бути позбавлені тимчасових непрофесійних дій посадовців, що дотичні до процесу її редагування. Це означає, що мають бути відповідні інструменти, що унеможливають узурпацію влади через конституційний чинник. Це можливо тільки на основі відповідних інструментів, наприклад, Конституційної Асамблеї, яка має займатися розробленням Конституції та редакцією її статей, якщо для цього виникають реальні підстави. Вносити правки до Конституції через обставини, що змінилися, можуть і депутати Верховної Ради, – однак після висновку Конституційного Суду, а не тоді, коли правки будуть ухвалені Верховною Радою. Гарантією об'єктивності редагування її статей після кожної редакції Верховна Рада обов'язково йде у відставку та оголошуються нові вибори. Депутати, які вносили та ухвалювали правки, позбавляються права брати участь у нових виборах. Тільки за таких безумовних правил внесення поправок до Конституції будуть вноситися тільки ті правки, які справді вдосконалюють гарантії прав народу бути єдиним носієм влади в суспільстві й державі. Крім того, в Основному Законі мають бути однозначно перераховані всі чинники, ознаки, що порушують право народу бути єдиним



носієм влади, реалізація змісту яких має бути основою для формування законодавчо-нормативних засад системи гарантій.

Крім «відповідальності» як гарантій реалізації права народу бути єдиним джерелом влади, мають бути й інші категорії, зокрема застосування в комплексі категорій «сила» та «справедливість». Так, реалізація владних повноважень народом потребує відповідної сили, що своєю чергою має бути справедливою. Тобто йдеться про те, що народ або його окремі групи, особи теж можуть узурпувати владу. В Основному Законі ці категорії мають бути конкретизовані. По-перше, має бути конкретизована категорія «сили народу» і категорія «справедливості».

Чинна Конституція конкретизує силу, яку має право застосовувати народ для дотримання своїх конституційних повноважень, формально. Так, у статті 3 зазначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу». Відсутність діючої сили народу для реалізації свого права бути єдиним джерелом влади підтверджується сучасним рівнем життя громадян, які отримали незалежну державу, але майже 30 років не мають достойного життя. У результаті утворилася ситуація, про яку писав ще відомий учений Блез Паскаль: «Справедливість і сила роз'єднані в цьому світі, тому що сила не хоче прислухатися до голосу справедливості, не хоче знати ні її доказів, ні аргументів. Сила сама собою очевидна і безперечна, вона переконливіше



всяких аргументів, а справедливість без сили може бути оскаржена. Щоб справедливість правила світом, необхідно її зробити сильною чи силу зробити справедливою. «Але, не зумівши зробити справедливе сильним, люди сильне оголосили справедливим». Так і царює ця тиранічна сила – оскільки сила без справедливості тиранічна [6].

Провідною ланкою в забезпеченні конституційних гарантій реалізації права народу бути єдиним джерелом влади є теорія абсолюту, що означає безумовність дії конституційних інструментів. Це вимагає таке трактування категорій, термінів, законодавчо-нормативних умов, щоб забезпечити однозначне трактування основних процесів усіма суб'єктами конституційного процесу.

У цьому контексті провідною ланкою наукового супроводу конституційних норм забезпечення права народу бути єдиним джерелом влади є порядок утворення, функціонування, припинення діяльності Конституційної асамблеї як органу безпосередньо народу. Не вдаючись до конкретизації процесу утворення й функціонування Конституційної асамблеї (це предмет дослідження не однієї публікації), слід зазначити її основні моменти. Насамперед потрібно внести спеціальний розділ до Конституції про Конституційну Асамблею, про правила редагування Конституції та наслідки для Верховної Ради. Це безумовні основи гарантій реалізації права народу бути основним носієм влади в Україні.

Провідною ланкою в системі гарантій, як було зазначено раніше, є застосування моральних санкцій громадянського суспільства проти чиновників, які порушують їх (громадян) основне право. Ігнорування морального чинника в системі державного управління вже призвело до тяжких для держави і суспільства наслідків, що перетворює процеси реформування державної влади, процесів демократизації, розвитку місцевого самоврядування на абсурдну безкінечність з відсутністю позитивних



результатів, більше того – поглиблює суспільно-політичну, моральну, економічну кризу.

Досить нагадати про так звану «боротьбу» державної влади проти корупції в Україні, яка в Україні почалася ще з 90-х років минулого століття. Ця боротьба з самого початку була апаратною, що вже тоді викликало певні запитання, як наприклад заява одного з экс-президентів України про те, що з посиленням боротьби проти корупції остання постійно розросталася.

У результаті відсутності гарантій упровадження передових досягнень науки державного управління в практику господарювання так звана боротьба проти корупції перетворилася на абсурдну безкінечність, що сьогодні вже стала чинником небезпеки для державності України. Закони, що ухвалювалися в процесі боротьби проти корупції, мали невизначений, неконкретний характер, у них основною метою було зниження рівня корупції, однак без визначення рівня корупції, який був в Україні на той період, та без визначення рівня корупції, на який цей Закон має знизити її. Це продовжується на очах у всієї Європи, яка спостерігає, як корупція в Україні офіційно впроваджується в структуру державного управління. Так, «з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні утворено Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові України». 2013 року «з метою підвищення ефективності здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції» утворено уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, одним із завдань відповідно до п.1 статті 4 якого є підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції. Крім того, ухвалено постанову «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики»; 2013 року – утворено інститут урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який є посадовою особою, на яку



покладається виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади; 2014 року – ліквідовано Національний антикорупційний комітет й утворено Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України; 2014 року утворено Національне антикорупційне бюро (утворюється Президентом); Раду бізнес-обудсмена; 2015 року утворено Національне агентство з питань запобігання корупції, у структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (на правах самостійного структурного підрозділу); 2018 року утворено Вищий антикорупційний суд України та Державне бюро розслідувань. Однак позитивні результати масштабної апаратної боротьби держави проти корупції дуже скромні. Це сталося тому, що боротьбу проти корупції ведуть самі корупціонери, а основний суб'єкт – єдиний носій влади – народ (громадянин, громадянське суспільство, його інститути) не включені до процесу боротьби.

Крім конституційних, методологічних гарантій упровадження передових досягнень науки державного управління в практику господарювання, основною метою якого є забезпечення достойного життя громадян України, має бути розроблено систему законодавчо-нормативних, організаційних, адміністративних, інформаційних, соціально-економічних тощо гарантій. Однак, як засвідчує історичний досвід, якщо наука не стає практикою, вона перестає існувати як така.

Без системи гарантій упровадження науки в практику державного управління наука і практика будуть продовжувати діяти автономно, а державні «реформи» перетворюються на «абсурдну безкінечність», про що свідчать реформи в Україні, починаючи з 1991 року. Українці з цього часу живуть у постійних «реформах», що поступово, але неупинно демонтують соціальну функцію держави.



Висновки з даного дослідження. Отже, дослідження співвідношення науки державного управління і практики господарювання дає підстави для таких висновків.

1. Сучасний науково-технологічний період характеризується швидкісними процесами трансформації технологічної епохи в цифрову, що зумовлює потребу прогнозувати майбутні проблеми й розробляти превентивні механізми їх недопущення.

2. Перехід від наздоганяльного до превентивного управління потребує науково-методологічного обґрунтування, що вимагає від науки державного управління розроблення ефективних моделей державного управління і впровадження їх у практику господарювання.

3. Упровадження передових досягнень науки державного управління в практику господарювання має бути спрямовано на реалізацію статті 5 Конституції України, у якій зазначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ».

4. Реалізація права народу бути єдиним джерелом влади має бути забезпечена системою конституційних, методологічних, організаційних соціально-економічних, інформаційних тощо гарантій як науково обґрунтованих висновків науки державного управління, основною ознакою її практичності.

5. Причинно-наслідковою мотиваційною базою потреби впровадження досягнень науки державного управління в практику господарювання на основі його превентивності зумовлене тією обставиною, що якщо наука державного управління не буде впроваджена в практику, то вона зникає як така, а державне управління, яке організоване без науки, призводить державу до деградації її соціальної функції, перетворення на диктатуру.



Перспективи подальших розвідок. У подальшому плануємо проаналізувати означені питання із залученням зарубіжного досвіду вирішення означених проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>
2. Хокинг С. Короткие ответы на большие вопросы [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<https://blog.allo.ua/vyshla-poslednyaya-kniga-stivena-hokinga-chto-predskazal-uchen...>
3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.
4. Закон України: «Про місцеве самоврядування в Україні (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
zakon.rada.gov.ua.
5. Мартиненко В. Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні: монографія / В. Ф. Мартиненко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 296 с.
6. Паскаль Б. «Величие» и «ничтожество» человека [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.e-reading.club/chapter.php>.

Statement of the problem. The modern scientific and technological period is characterized by high-speed processes of transformation of the technological era into digital, which predetermines the need to predict future problems and develop preventive mechanisms for their avoidance.

Urgency. The transition from catch-up to preventive management requires a scientific and methodological substantiation, which requires from the public administration science the development of effective models of public administration and their introduction into business management.

The purpose of the article is to actualize the problem of establishing a system of guarantees for the implementation of the achievements of science in public administration in the practice of management in Ukraine in the XXI century.

Our task was to study the introduction of advanced achievements of science of public administration in the practice of management.



Summary. In addition, in scientific research, the social function of the state is considered mainly through the prism of market economy methods, which, in conditions of imbalance of social regulation, turn into a wild, predatory capitalism in its most reactionary consequences. In the conditions of rampant predatory capitalism, the social function of the state acts at the lowest level with signs of constant degradation.

The realization of the people's right to be the only source of power should be ensured by a system of constitutional, methodological, organizational socio-economic, information, etc. guarantees as scientifically grounded conclusions of the science of state administration, the main feature of its practicality.

The causal and consequential motivation base for the need to introduce the achievements of science in public administration into the practice of management on the basis of its preventive nature is conditioned by the fact that if the science of state administration is not introduced into practice, it disappears as such, and the state administration, which is organized without science, leads the state to the degradation of its social function, the transformation into dictatorship.

Conclusions and outcomes. In Ukraine, a system of legislative, normative, organizational, administrative, informational, socio-economic, etc. should be developed. However, as historical evidence shows, if science does not become a practice.