

З урахуванням масштабності поставлених завдань деякі важливі аспекти цих проблем автору вдалося розглянути лише поверхнево, що відкриває широкі можливості для подальших досліджень проблеми модернізації суспільства.

Література:

1. Бужимська К. О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан / К. О. Бужимська // Вісн. ЖДТУ. – 2008. – № 2 (44). – С. 216–227.
2. Колодій А. Ф. Парадигми змін і сучасний політичний процес в Україні / А. Ф. Колодій // IV Міжнародна наукова конференція “Соціальне прогнозування та проєктування: модернізація політичної системи України” (м. Запоріжжя, 28 берез. 2014 р.). – Запоріжжя, 2014.
3. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? / М. Михальченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2005. – Вип. 7. – С. 18–27.
4. Новая индустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – 420 с.
5. Опалько В. В. Модернізація світової економіки: теоретико-методологічний аспект / В. В. Опалько // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 6, ч. 1. – С. 103–106.
6. Резнік В. С. Модернізація, самоорганізація та легітимація соціального порядку у сучасному перехідному суспільстві: концепція дослідження / В. С. Резнік // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – Х., 2014. – Вип. 20. – С. 21–26.
7. Социокультурные особенности российской модернизации : материалы круглого стола. – М. : Экон-Информ, 2009. – 152 с.
8. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас ; [пер. с нем. М. М. Беляева и др.]. – М. : Весь мир, 2003. – С. 43.

Obushna N. I. Modernization – a current trend in the development of society.

This article presents theoretical and methodological analysis of modernization in the context of current research approaches. Main concepts, theories and approaches to determination of its content were systematized. Specific typological kinds of modernization were examined. Under social transformation necessary to ensure entry of Ukraine on the path of sustainable development, the importance of modernization of Ukrainian society was substantiated.

Key words: modernization, social transformation, revolution, modernization of public administration, public administration.

Надійшла до редколегії 30.09.2015 р.

УДК 35.01

Т. О. Самофалова,

к.держ.упр.,

доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,

м. Харків

**СУТНІСТЬ, ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЯ НАУКИ
У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНИМ БАГАТСТВОМ**

Висвітлено особливості науки державного управління, предметом якої є держава в структурній єдності її інститутів (держава-суб'єкт) і проявів її діяльності (держава-об'єкт) у соціальному, політичному, економічному житті суспільства; необхідність формування та використання в науковому пізнанні та практиці державного управління системної методології, що відповідає його змісту і цілям в Україні, ґрунтується на системі методів, об'єднаних усвідомленою необхідністю.

Ключові слова: бідність, держава-суб'єкт, держава-об'єкт, державне управління, демаркація предметного поля, національне багатство, предмет науки, структурна єдність, системна методологія, українські чорноземи.

Національне багатство є категорією основоположних правових документів державотворення – Декларації про державний суверенітет України, Конституції України. З урахуванням цих документів, національне багатство є основою суверенітету держави, перебуває у власності українського народу. Розділ шостий Декларації проголошує: “Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян” [3]. Конституція України, прийнята в 1996 р., у ст. 13 містить дещо інакше визначення багатства нації: “Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією” [4].

Аналіз наведених текстів дозволяє дійти висновку, що з права власності Українського народу зник об'єкт, який має назву “весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України” [3]. Спосіб, у який це було здійснено, відомий.

Одна з причин цього явища – особливе ставлення до законотворчості. Зазвичай при комплексному реформуванні галузей права поза увагою залишається формування наукових доктрин та створення офіційних актів у вигляді концепцій законодавчих актів. У Положенні про порядок розробки проектів законів не існує згадок про наукову доктрину чи концепцію закону, а використовуються поняття “законодавчі пропозиції”, “законопроекти”. Отже, законотворчий процес в Україні розпочинається безпосередньо з парламентської стадії [2].

На сьогодні вітчизняні дослідники відзначають як ніколи реальну загрозу втрати національного багатства – українських чорноземів. Це спонукає до активного визначення причин руйнування основ національного суверенітету та пошуку засобів зупинення цього процесу.

Національне багатство, його теорія і методологія протягом усього радянського періоду не були популярними об'єктами наукових досліджень. У радянській науковій та навчальній літературі склалося скептичне ставлення до категорії “багатства” як предмета політичної економії. За відсутності наукової традиції національне багатство не стало актуальним об'єктом досліджень і в пострадянському періоді. Кількість наукових робіт є критично невеликою. До фундаментальних робіт в Україні належать дослідження І. Бобух, М. Квак, В. Травіна. Наявні в Україні дослідження природного, людського, інтелектуального, соціального капіталу як складових національного багатства належать перу Т. Власової, О. Грішнєвої, Є. Драгомірової, Н. Збагерської, М. Костель, Г. Лич, В. Носік, О. Рубель, М. Шлапак. Українська наука і практика державного управління не визначилась із сутністю, предметом і методологією управління національним багатством.

Цією статтею маємо на меті визначення сутності, предмета, системної методології наукової та практичної діяльності в галузі державного управління національним багатством, що є актуальною проблемою, розв'язання якої дозволить запобігти дальшій руйнації основ державного суверенітету.

В Україні відсутня єдина модель забезпечення нормотворчого процесу, більшість концепцій є лише деклараціями про наміри, що не знаходять втілення в законодавчих і нормативних актах, а ціла низка затверджених Урядом і Президентом України концепцій, виходить за межі їхньої компетенції, унаслідок чого зусилля, що докладалися під час їх розроблення, виявились марними [1].

У підґрунті дослідження національного багатства повинна лежати система принципів, моделей, інструментів і технологій управління національним багатством на основі, з одного боку, природних закономірностей функціонування держави і суспільства, з іншого – Конституції України, яка постулює засади національного суверенітету. Тому в соціологічному, філософському, політологічному сенсі модель, концепція чи теорія в контексті національного багатства як складної та багатопланової категорії може бути змістовно оформлена в доктрину.

“Доктрина” (від латин. *doctrina* – вчення) в соціології являє собою систематизоване вчення, цілісну концепцію, сукупність принципів, використовуваних як основа програми дії. Словник іноземних слів, що увійшли до складу російської мови, А. Чудінова (1910 р.) визначає доктрину як сукупність положень, принципів і поглядів з відповідної галузі філософії, моралі, політики та ін., властиву даному мислителю, громадському діячеві або школі, та складову основоположної програми їхніх дій [7]. Українська школа дослідників національного багатства повинна формуватись, так само повинні формуватись суб'єкти політики, які будуть мати за мету збереження і примноження багатства.

Методологія наукових досліджень – шлях до впорядкування хаосу відносин, речей, понять у зрозумілу й ефективну за результатами систему. Якщо розглядати методологію як сукупність наукових методів упорядкування хаосу, то множина її художніх технік, їхня комбінація, яку пропонує постмодерн, дозволяє досягти досконалої картини світу – бажаного результату, що співвідноситься з цілями систем управління. Однак такий результат можливий за умов чіткого розуміння природи предмета науки.

Наука державного управління – наука про суспільні відносини, що стосуються сфери прийняття й реалізації державноуправлінських рішень, – має складності з предметом досліджень, оскільки розглядає в одних і тих самих дослідженнях державу як суб'єкт і державу як об'єкт досліджень і державноуправлінських впливів. Ця особливість у методології державного управління є недостатньо дослідженою. Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Мартиненко, В. Князев, Ю. Куц, Ю. Ковбасюк, Н. Нижник, О. Орлов, Ю. Сурмін, І. Черленяк аналізують окремі специфічні методологічні характеристики державного управління як галузі науки.

До цього часу наука державного управління не визначила чітко предмета дослідження. Залежно від ракурсу, у якому розглядається державне управління, подаються різноманітні його визначення. Безумовним є те, що державноуправлінська наука має бути орієнтована на досягнення практичного результату. Але чи досягається це, чи присутній у державноуправлінській науці і практиці образ бажаного майбутнього? Виникає логічне запитання: чи може художник створити витвір мистецтва, не маючи художнього замислу? Навіть дуже кваліфіковані, обізнані в методах люди? Дослідження з державного управління поза критеріями, у яких повинно бути оцінено державу – об'єкт

Розвиток системи державного управління в Україні

управління, маркерами, прийнятними для цих критеріїв при тому чи іншому сценарії розвитку, мають невелику практичну цінність. Дохід на душу населення, тривалість життя, соціальні стандарти, зайнятість, стан довкілля, народжуваність, міграція, тощо – показники, що супроводжують процес державного управління, мають економічну природу. Такі показники є тими, що якісно характеризують сферу цілей державного управління. Якщо зосередитись на процесах соціально-економічної динаміки, то у спільній сфері досліджень економічної науки і науки державного управління превалюють взаємні впливи в системі “держава-бізнес”, у політології, соціології й науці державного управління – “держава-суспільство”. Отже, у науці державного управління цілком природно застосовуються показники і маркери інших наук, проте її унікальністю є ракурс висвітлення, що характеризує *ступінь і якість прямого чи опосередкованого впливу держави як суб’єкта* (держави-суб’єкт) на суспільні відносини у трьох підсистемах: “держави-бізнес”, “держави-суспільство”, “бізнес-суспільство” [6]. Досягнення в цих впливах певних якісних маркерів є основою відтворення суверенної держави. Наведімо нижче судження про предмети наук, що сперечаються з наукою державного управління за предметне поле (рис. 1).

<i>Наука</i>	<i>Зміст науки</i>	<i>Ключові слова у визначенні об’єкта науки</i>
Економіка	Комплекс суспільних наукових дисциплін про господарство , а саме про організацію та управління матеріальним виробництвом, ефективне використання ресурсів, розподіл, обмін, збут і споживання товарів та послуг	Господарство, використання ресурсів
Соціологія	Наука про умови та процеси в суспільстві , а також їхнє дослідження. Соціологія постала з епохи Просвітництва як системно-критична наука соціального і посіла проміжне місце між природничими та гуманітарними науками	Суспільство
Політологія	Соціально-гуманітарна наука про політику , її роль і функції в житті суспільства, зокрема про її теорію; функції політичної системи та влади, функції і характер держави ; сутність, форми та методи діяльності суб’єктів політики та закономірності і випадковості розвитку політичного процесу; про проблеми глобальної політики, зокрема міжнародних відносин	Суб’єкти політики, функції та характер держави і політичної влади
Юриспруденція	Комплексна суспільна наука, система знань про об’єктивні закономірності (необхідності) і випадковості виникнення, розвитку і функціонування права і держави в їхній структурній єдності , їхнє місце і роль у суспільному житті	Право і держава в їхній структурній єдності
Державне управління	Комплексна суспільна наука про державу і її функції, система знань про необхідність і закономірність виникнення, формування й розвитку її інститутів , їхнє місце, роль і ефективність у житті суспільства*	Держава в єдності її інститутів і проявів її діяльності*

Рис. 1. Зміст і предмет суспільних наук за ключовими словами.

*Авторські визначення; джерело визначення наук: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

Це дає можливість визначити предмет науки державного управління, яким є держава в єдності її інститутів (держава-суб'єкт) і проявів її діяльності (держава-об'єкт) у соціальному, політичному, економічному житті суспільства. При цьому об'єктом досліджень можуть виступати процеси, явища суспільного життя, відносини, де державні інституції є активним гравцем, що здійснює прямий (управління) або опосередкований (регулювання) вплив на суспільні відносини в усіх їхніх проявах.

Мета державного управління в контексті дослідження може розглядатись як досягнення конституційних цілей збереження та примноження національного багатства державою – суб'єктом суспільних відносин.

Проте особливість сфери державного управління в тому, що вона передбачає також системне знання про взаємні впливи і взаємну відповідальність суб'єктів у системі “держава-бізнес-суспільство”, що сприяють досягненню свідомо сформованих цілей системи, центром якої є людина, а метою – якість її життя. Немає цілей системи державного управління поза цілями розвитку соціуму. Є цілі, визначені суб'єктами соціальної системи. При цьому знання про державне управління, на відміну від економіки, соціології, політології, юриспруденції визначає місце, роль, функції, можливості, пріоритети і відповідальність держави в системі “держава-бізнес-суспільство” (рис. 2).

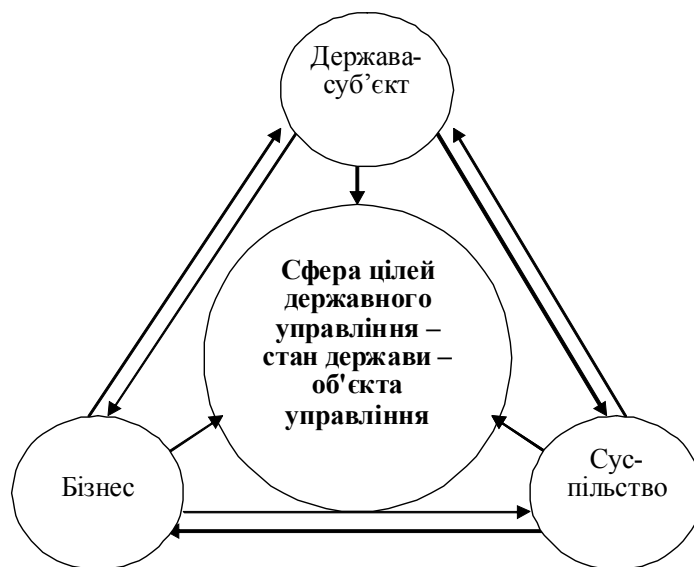


Рис. 2. Держава-суб'єкт у системі цілей державного управління (горизонтальна структура)

Держава є однією зі складових горизонтальної суспільної структури співтворчості. У суспільстві постмодерну, не авторитарному, не тоталітарному, такому, що знаходиться на шляху вкорінення процедур демократії, держава-суб'єкт більше не розглядається як надбудова.

Наука про державне управління розглядає компетенції держави в досягненні визначених цілей, нею досліджується і визначається межа впливу (наприклад, якщо як об'єкт розглядається державний чи приватний сектор економіки, глибина впливу –

управління чи регулювання), інструменти, що в цьому застосовуються, і структури, що уповноважені їх втілювати.

Якщо держава більше не мислиться як надбудована структура, слід говорити про *природу* управлінських компетенцій органів влади не як автономну сферу, а таку, що органічно вбудована в систему суспільних потреб і відповідає цілям суспільного розвитку. Однак реальність інша.

Сучасні державні інституції – спадкоємиці всього радянського. За відсутності стратегії розвитку, у стані війни і на межі втрати державності через 23 роки незалежності слід констатувати самовідтворення державного апарату відповідно до власних цілей, заради самого апарату незалежно від цілей держави та її народу. Проблема сучасної держави-суб'єкта в тому, що вона існує і так само досліджується автономно, у той час як наука державного управління тим і відрізняється від решти суспільних наук, що досліджує державу “в структурній єдності” з тим об'єктом, що нею захищається, зберігається, охороняється, регулюється, управляється тощо.

Доречно в цьому контексті навести аналогію з підприємством – незалежно від того, державної форми власності це підприємство чи приватної, – коли досліджують його результати, показники діяльності, то при цьому не виокремлюють якості апарату управління від досягнутих результатів, а, навпаки, в єдності досягають об'єктивного підходу, оцінюють ефективність і формулюють пропозиції. Цей розрив свідомості, розрив предметного поля стався задовго до виникнення самої науки, і лише сьогодні вона підходить до методології подолання такого розриву,

Така автономність спотворює модель держави-суб'єкта, і візуально вона виглядає як перевернута піраміда, де не цілі суспільства і його розвиток визначають стан системи державного управління – її структури, функції і компетенції, – а, навпаки, сама система визначає функції, компетенції, обираючи цілі, у межах яких можливе її самовідтворення. Звернімось до показників динаміки (таблиця).

*Динаміка бюджетного дефіциту і чисельності державної служби**

<i>Період</i>	<i>Усього чиновників</i>	<i>Всього чиновників, % до 2008 р.</i>	<i>Дефіцит держбюджету, млрд грн</i>	<i>Дефіцит держбюджету, % до 2008 р.</i>
2008	450	100,0	12,5	100,0
2009	456	101,3	35,5	284,0
2010	458	101,8	64,3	514,4
2011	464	103,1	23,6	188,9
2012	462	102,7	53,4	427,4

*Розраховано за даними сайту Міністерства фінансів України: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=398672&cat_id=398671.

Отже, з 2008 по 2012 рр. при збільшенні дефіциту бюджету у 4,3 разу кількість чиновництва підтримувалась і навіть повільно зростала – на 2,7 %. За період же з 2004 по 2014 рр. чисельність чиновників збільшилась на 12 % (48,3 тис. од.), у той час як дефіцит держбюджету зріс з 10,2 млрд грн у 2004 р. до 68,6 млрд грн у 2014 р., що склало 672,5 % за 10 років. Така статистика демонструє природу державної служби, що самовідтворюється незалежно від зовнішніх чинників і стану держави – об'єкта управління.

При дослідженні методології державного управління виникає дилема: чи дослідник у галузі державного управління користується суто науковою методологією й отримує об'єктивні наукові результати, чи він керується визначеним політичним трендом і обслуговує політичну еліту, як це було за часів радянської влади. Це принципове питання, камінь спотикання методології в державному управлінні, оскільки державне управління – галузь знань, пов'язана з інтеграцією набутого суспільством досвіду в різних галузях, цей досвід безпосередньо мав би використовуватись у прийнятті рішень на найвищих щаблях управління. Методологія або відображує об'єктивні закономірності й використовує їх на користь людині, природі, суспільству, створюючи “коридор можливостей”, у якому можливе досягнення зрозумілих маркерів якості життя громадян. Тоді це методологія досягнення цілей. Або методологія обслуговує – пояснює, адаптує прийняті політичними елітами на користь них самих рішення, тоді це методологія прийняття рішень. Ці два підходи характеризують або природну, або, в іншому випадку, спотворену піраміду влади. Чи єдиний набір прийомів при тому використовується? Питання доктрини, оскільки Енциклопедія державного управління описує безліч методів. Це як у хірургії, де одними й тими самими інструментами, з одними й тими самими дипломами працюють і чорні трансплантологи, і ті, які мають покликання рятувати життя людей.

Справа в тому, що природна системна методологія державного управління є лише в другу чергу методологією прийняття й реалізації рішень, як прийнято її розглядати в сучасній науці державного управління, а в першу – методологією досягнення визначених суспільством цілей. Це продемонструвала історія. Інструментарій визначається кожного разу цілями, що ставляться. Виявляється, не всі сукупності методів є їхніми системами, існують неорганізовані сукупності, у яких немає того, що їх поєднує, – отже, система методів повинна мати системотворчий чинник [5].

Зокрема, за допомогою інструментарію прийняття рішень (системи методів) цілі адаптуються до сутності системи державного управління або система управління адаптується до цілей. Ключом у цьому процесі є свідомо сформований системотворчий чинник. Отже, доктрина державного управління національним багатством дозволяє застосовувати методи в тому розумному порядку, так може їх систематизувати, що забезпечує доцільність системи управління, їхнього спрямування на суспільно значущі цілі.

На цьому етапі можемо зробити перші висновки щодо сутності науки, її предметного поля й системної методології в контексті дослідження національного багатства.

Наука державного управління є комплексною суспільною наукою про державу та її функції, системою знань про необхідність і закономірність виникнення, формування та розвитку її інститутів, їхнє місце, роль і ефективність у житті суспільства.

Предмет науки державного управління – держава в структурній єдності її інститутів (держава-суб'єкт) і проявів її діяльності (держава-об'єкт) у соціальному, політичному, економічному житті суспільства. Залежно від визначення об'єкта управління та дослідження щоразу здійснюється демаркація предметного поля науки (сфери прийняття державноуправлінських рішень).

Про системну методологію державного управління національним багатством слід говорити як про сукупність методів, об'єднаних у систему усвідомленою необхідністю (що може бути оформлена в доктрину), які відображують об'єктивні

закономірності соціально-економічної системи і створюють “коридор можливостей”, у якому досягаються цільові маркери якості життя громадян і зберігаються основи суверенітету.

“Серед феноменів, що супроводжують стагнацію системи державного управління, є уникнення називати та відкрито обговорювати проблеми, або ж їх замовчування, що зумовлюється твердженнями типу “мене все одно ніхто не буде слухати”, “моя думка нічого не варта”, “це нічого не змінить” [2]. Явище трансгенерації – поганой нескінченності (авторство категорії Бусормені-Надь) – реалізується через замовчування чи ігнорування деяких історичних фактів як важливого історичного досвіду і, як логічний наслідок, циклічне повернення до проблемних ситуацій. Історія вчить лише тому, що нічого не вчить?

У методології дослідження національного багатства основоположну роль відіграє єдина обставина: не обговорені, не прожиті, не вистраждані сценарії минулого неминує повторяться знову.

Поза системною методологією, на якій ґрунтується політична доктрина державного управління національним багатством на українські чорноземи може чекати та сама доля, що спіткала промисловий потенціал, створений поколіннями українців. Країни, які не опікуються багатством, очікує бідність.

Поглиблення досліджень системної методології стосується визначення ролі цілепокладання, форми і змісту у відносинах державного управління, місця діалектики і синергетики в системі методів усвідомленої необхідності.

Література:

1. Бринцев В. Роль і значення наукових доктрин і концепцій / В. Бринцев // Віче. – 2011. – № 17. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2696/>.
2. Гурієвська В. М. Психологічний аналіз впливу минулого на розвиток системи державного управління / В. М. Гурієвська // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/5.pdf>.
3. Декларація про державний суверенітет України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Петрушенко Л. А. Единство системности, организованности и самодвижения / Л. А. Петрушенко. – М. : Мысль, 1975. – 276 с.
6. Самофалова Т. О. Соціальна відповідальність бізнесу як об’єктивна категорія соціально-економічної системи / Т. О. Самофалова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2 (33). – С. 214–221.
7. Сборный словарь иностранных слов русского языка. – Режим доступа : http://enc-dic.com/enc_psy/Doktrina-7377.html.

Samofalova T. O. Essence, Subject and Methodology of Science in Public Administration of National Wealth.

The paper highlights the specific features of public administration science, the subject of which is the state in a structural integrity of its institutions (the state entity) and in manifestations of its activity (the state object) in the social, political, and economic life of the society; the need for forming and implementing in scientific cognition and in public administrative practice of the systemic methodology, which complies with its content and objectives in Ukraine, is based on a system of methods, united by cognized necessity.

Key words: poverty, state entity, state object, public administration, demarcation of subject field, national wealth, subject of science, structural integrity, systemic methodology, Ukrainian black earth

Надійшла до редколегії 16.09.2015 р.