

## **1.2. Державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва**

Базовим напрямом державного управління, діяльність за яким забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики, є державне будівництво (державотворення). Створення нової держави супроводжується певним перехідним періодом становлення, на якому вирішуються питання закріплення її державності, формування дієвої системи державної влади та визначення основних шляхів розвитку країни. Саме такий період зараз переживає Україна. Як зауважив Президент України Л.Д. Кучма у своєму виступі з нагоди 8-ї річниці незалежності України, “творення держави - справа кожного з нас, справа всього українського народу, лише разом, лише спільно ми зможемо звести і облаштувати цю велику споруду” [41].

Певні труднощі в реформуванні економічного устрою та державного управління в Україні викликають необхідність переосмислення вихідних уявлень та підходів щодо формування базових цілей держави, а також засобів і способів їх реалізації. За сучасними висновками науки управління успіху можна досягти лише приймаючи науково обгрунтовані ДУПР, що стосуються чіткого визначення основних засад держави, вибору цілей та їх пріоритетів, виділення проблем, правильного вибору стратегії та політики їх досягнення виходячи з об'єктивної оцінки існуючої ситуації, а також їх реалізації, які перетворюються на певні державно-управлінські дії з використанням ефективних політичних, економічних та соціальних технологій, методів і засобів. Усі ці ознаки раціонального управління набувають особливого значення при вирішенні проблем державного будівництва, зокрема цілепокладання, виділення основних функцій держави, закріплення їх за певною структурою центральних органів управління.

### **1.2.1. Державно-управлінські рішення з цілепокладання**

Розуміння важливості визначення цілей при започаткуванні будь-якої діяльності є аксіомою. Вибір цілей держави - це, насамперед, бачення перспективи її розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. Водночас ще спостерігається нехтування глибинним опрацюванням цього питання, зокрема, достатнім рівнем аналітичного обгрунтування. Внаслідок цього можливе заниження або завищення реальної перспективи держави. В першому випадку стримуватиметься її розвиток, а в другому буде ставитися недосяжна мета: розвиток найважливіших сфер діяльності буде негармонізованим, втратиться довіра до влади. Тому все частіше спостерігається розуміння необхідності застосування прогнозування, програмування, планування державного розвитку [12, с. 113].

Вибір цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для суспільних систем, зокрема держави, які є “складними, багатоконтурними, нелінійними системами зі зворотним зв’язком” [22, с. 289], а одночасно й відкритими динамічними ймовірнісними системами. Перехід до справжньої демократії передбачає надання цілепокладанню у державному управлінні об’єктивних умовленого, обґрунтованого та раціонального характеру і відповідну зміну його механізмів [12, с. 111].

Певні цілі держави зумовлюють ті чи інші види її діяльності та управління ними. Виходячи з цього слід розглядати цілепокладання як найважливіший з видів ДУПР. Тому першочерговою проблемою є не тільки врахування притаманної суб’єкту управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об’єкта управління (суспільства), розуміння його сучасного стану та тенденцій розвитку.

Принциповою тезою та наскрізною ідеєю має стати розуміння того, що вибір цілей держави - це насамперед вибір пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні її пріоритетів, який на певний час визначає подальше спрямування державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави; її стан; ставлення до неї інших держав світу, що утворюють зовнішнє середовище; зрештою, її успішний розвиток та пов’язане із цим майбутнє. На рівні держави гідним майбутнім є входження до світової спільноти та зайняття чільного місця серед найбільш розвинених країн світу, передусім за показниками людського та економічного розвитку.

Управління взагалі - це супровідна діяльність відносно певного виду основної діяльності, яка фактично розглядається як її невід’ємна складова. Якщо метою основної діяльності є певний результат, то метою управління - його досягнення. Як правило, ці тонкощі не враховуються і передбачається загальна мета як для основної діяльності, так і для пов’язаного з нею управління.

Головна мета діяльності будь-якої організації та відповідного процесу управління, що власне і є причиною їх здійснення та взагалі існування, називається місією [10, с. 262; 42, с. 71, 72]. Місія охоплює як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності та управління і визначає подальшу конкретизацію цілей, стратегії та політик. Тому її формування має передувати етапу визначення цілей. Інакше не буде єдності системи цілей, що може призвести до невиправдано великих витрат ресурсів на їх реалізацію.

Цілі держави, а відповідно й державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях, здебільшого в конституціях країн або у відповідних законах. Наприклад, мета нашої держави (її місія) відображена

в Конституції України (ст.1) таким чином: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [43].

Цілі, безпосередньо визначені для виконання місії держави, слід розглядати як основні напрями її діяльності та управління. За вищенаведеним визначенням місії Української держави до таких найзагальніших її цілей можна віднести забезпечення незалежності і суверенітету; створення правової держави з усіма ознаками демократичного режиму, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу.

Принциповий вибір головної мети держави та її основних складових, з одного боку, визначає генеральні напрями державної діяльності, а з другого - потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. З цією метою структуризуються цілі держави, як правило, у формі класичної ієрархічної структури типу дерева. Структуризація цілей базується на принципі декомпозиції (поділу на складові частини), причому ієрархічна структура типу дерева - це декомпозиція цілей у просторі.

При формуванні дерева цілей держави необхідно виконати наступні дії:

- формування сукупності можливих альтернативних цілей;
- їх аналіз;
- якісний, а по можливості й кількісний опис цілей;
- вилучення на всіх рівнях структуризації малоефективних та не забезпечених достатніми ресурсами цілей;
- встановлення терміну реалізації цілей;
- визначення пріоритетів цілей.

Щодо терміну досягнення широко використовується наступна класифікація: цілями вважаються такі кінцеві стани, які можна отримати протягом певного і досить стислого строку, макроцілями - такі, що можна досягти за більші строки і які охоплюють більше від однієї цілі, а ідеалами - такі, що є станами об'єкта управління, які фактично ніколи не можуть бути досягнуті у повному обсязі, але до яких об'єкт наближається та реалізує при цьому деякі цілі та макроцілі [34, с. 56; 37, с. 70]. Ідеали (місії), макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні) та цілі (конкретні бажані результати у різних сферах суспільної діяльності) відповідно утворюють три основні рівні бачення цілей держави. Найпоширенішими є такі терміни досягнення цілей:

- для довгострокових (макроцілей) - п'ять і більше років;
- для середньострокових - від одного до п'яти років;
- для короткострокових - один рік.

Наприклад, програма "Україна - 2010", яка була розроблена на виконання розпорядження Президента України від 26 лютого 1998 р.

№ 43 та розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 939, містить довгострокові цілі розвитку нашої держави. Разом з тим проголошена Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки, програми діяльності уряду, більшість виробничих та науково-технічних програм державного рівня визначають середньострокові цілі, а Державний бюджет України та Програма соціально-економічного розвитку на поточний рік є типовими прикладами визначення короткострокових цілей.

Відомим висновком сучасної науки управління є те, що управління складними соціальними системами, до яких, безумовно, належить держава, лише виходячи з короткострокових цілей, неминуче призводить з часом до погіршення їх діяльності [22, с. 290]. Водночас обмежений строк перебування політичних лідерів при владі (наприклад, в Україні строк перебування особи на посаді глави держави становить п'ять років, після якого вона може бути обраною ще тільки на один строк) психологічно примушує їх надавати перевагу вирішенню короткострокових цілей для отримання успішних наслідків, які працюють на їх авторитет та сприяють підтримці влади більшістю населення. Причому це стосується як тих, хто перебуває при владі, так і тих, хто на неї ще тільки претендує, що, зокрема, відображено в питаннях цілепокладання в передвиборних програмах кандидатів, програмах різних політичних партій та рухів. Такий підхід сприяє проведенню політики, зорієнтованої тільки на найближче майбутнє і може мати негативні наслідки в довгостроковій перспективі [22, с. 290]. Саме тому дуже позитивним і політично сильним заходом є розроблення під егідою керівництва країни такого перспективного документа, як "Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки", що визначає середньострокові цілі нашої держави. Останні визначені з урахуванням збереження та закріплення властивих нашому суспільству базових цінностей, серед найважливіших з яких такі [28]:

- державність, добробут населення та національна безпека України;

- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;

- людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством;

- послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, прав і свобод людини, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства.

Серед основних цілей економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр. можна виокремити наступні:

- утвердження механізмів прискореного зростання економіки;
- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;

- соціальна переорієнтація економічної політики;
- забезпечення економічної та екологічної безпеки України.

Головним результатом усіх передбачених заходів має стати досягнення конкретних показників економічного зростання, а саме, зростання ВВП починаючи з 2002 р. в середньому за рік на 6,5%.

Доцільно також прийняти офіційний документ, який визначатиме довгострокові цілі нашої держави і сприятиме спадковості влади, а отже, й стабільності розвитку України у майбутньому. Таким документом може бути програма “Україна - 2010”, ґрунтовно перероблена з більшим урахуванням економічних та політичних реалій та проголошеної Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр. і яка в цілому містить зрозумілі та спрямовані на закріплення базових цінностей суспільства стратегічні цілі до 2010 року [44, с. 4-10], а саме:

- поліпшення умов життя населення (шляхом збільшення валового внутрішнього продукту на душу населення, середньої тривалості життя, витрат на освіту та охорону здоров'я, усунення значної розбіжності за цими показниками між окремими регіонами України);
- підвищення конкурентоспроможності України в глобальній економічній системі (шляхом посилення інноваційного спрямування промислової політики; прискорення розвитку інформаційної сфери та стратегічних наукомістких галузей економіки на основі проведення ефективної інноваційної політики; стимулювання фінансово-промислової інтеграції; забезпечення стабільності економічного, адміністративного та цивільного законодавства, прозорості і максимально вільних від корупції управлінської, судової та правоохоронної систем);
- зміцнення основ громадянського суспільства (шляхом формування відкритого демократичного суспільства; підвищення ролі державної мови в консолідації суспільства; досягнення плюралізму в сфері етнополітики завдяки національному відродженню української культури та її модернізації);
- забезпечення гідного місця України в геополітичному та геоekonomічному просторі (шляхом безпосередньої участі України у формуванні нової моделі світу; створення умов для реалізації національних інтересів; зміцнення державного суверенітету; європейський вибір; дотримання політики нейтралітету; зміцнення і консолідації особливих відносин із стратегічно важливими сусідами; розвитку рівноправних і взаємовигідних відносин з Російською Федерацією, іншими країнами СНД; розвитку стратегічного партнерства із США; підтримки і розширення економічної та політичної присутності України на Близькому Сході, в Центральній та Південній Азії, в країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону; активної участі в створенні європейських та євроазійських транспортних коридорів);

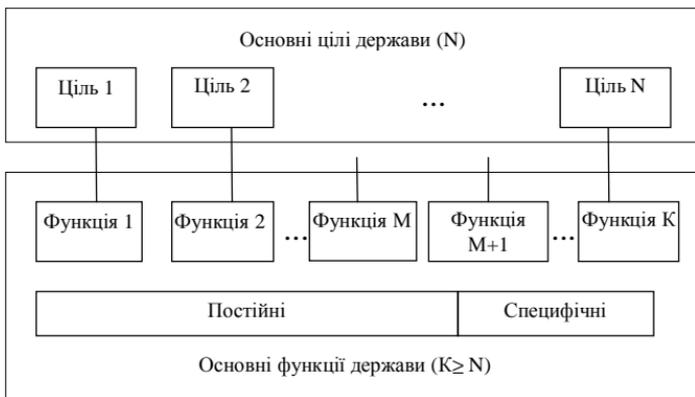
- створення довгострокових умов соціально-економічного розвитку (шляхом підвищення продуктивності праці та пом'якшення соціальних наслідків безробіття; значного оновлення основних фондів та їх структури; зниження енергомісткості продукції та послаблення залежності України від імпорту енергоносіїв; збільшення у світовій торгівлі частки високотехнологічної продукції; нарощування експорту; досягнення сталого зростання обсягів ВВП на основі фінансової стабільності, ефективного використання існуючого виробничого потенціалу та його модернізації, адаптації підприємств до ринкових умов, послідовного нарощування інвестиційних ресурсів, підвищення ефективності їх використання; поєднання жорсткої політики у сфері державного регулювання та лібералізації економічних відносин, створення умов для прискореної легалізації “тіньової” економіки; формування ефективної структури економіки, реформування фінансової системи, активізації внутрішнього ринку, диверсифікації зовнішньоекономічної діяльності і створення надійної бази для розв'язання соціальних проблем; переходу від зниження макропоказників до їх сталого зростання.

Навіть з наведених спрощених переліків стратегічних цілей держави на найближчі 5 та 10 років видно складність цілепокладання на державному рівні, що зумовлює потребу в проведенні при цьому величезного обсягу організаційної, інформаційної, аналітичної та іншої роботи.

### **1.2.2. Функції держави та державно-управлінські рішення щодо їх реалізації**

Цілі і функції державного управління взаємозумовлені. Якщо перші відповідають на запитання “Що робити?”, то другі - на запитання “Як робити?” [12, с. 120]. За висловом Й. Гете, “функція - це існування, що уявляється нами у дії” [45, с. 498]. Функцію також можна визначити як перетворення призначень у дії [37, с. 76], де призначеннями є вже визначені цілі.

Таким чином, визначення основних функцій держави безпосередньо пов'язане з визначенням її основних цілей. Серед останніх є необхідні будь-якій державі протягом усього періоду її існування, а тому фактично стали функції, а також такі, що визначаються об'єктивними обставинами в окремих країнах (традиціями, наявністю багатьох національностей, релігій, віддалених або особливих територій тощо) і які надалі називатимемо специфічними. Як правило, саме наявність останніх приводить до різноманітності наборів функцій різних держав. В свою чергу, це спричиняє певну розбіжність у класифікаціях та описах функцій держави [7, с. 13, 14; 8, с. 21-24; 12, с. 42, 125, 135; 16, с. 83, 84]. Взаємозв'язки основних цілей та функцій держави можна зобразити графічно (рис. 1.2).

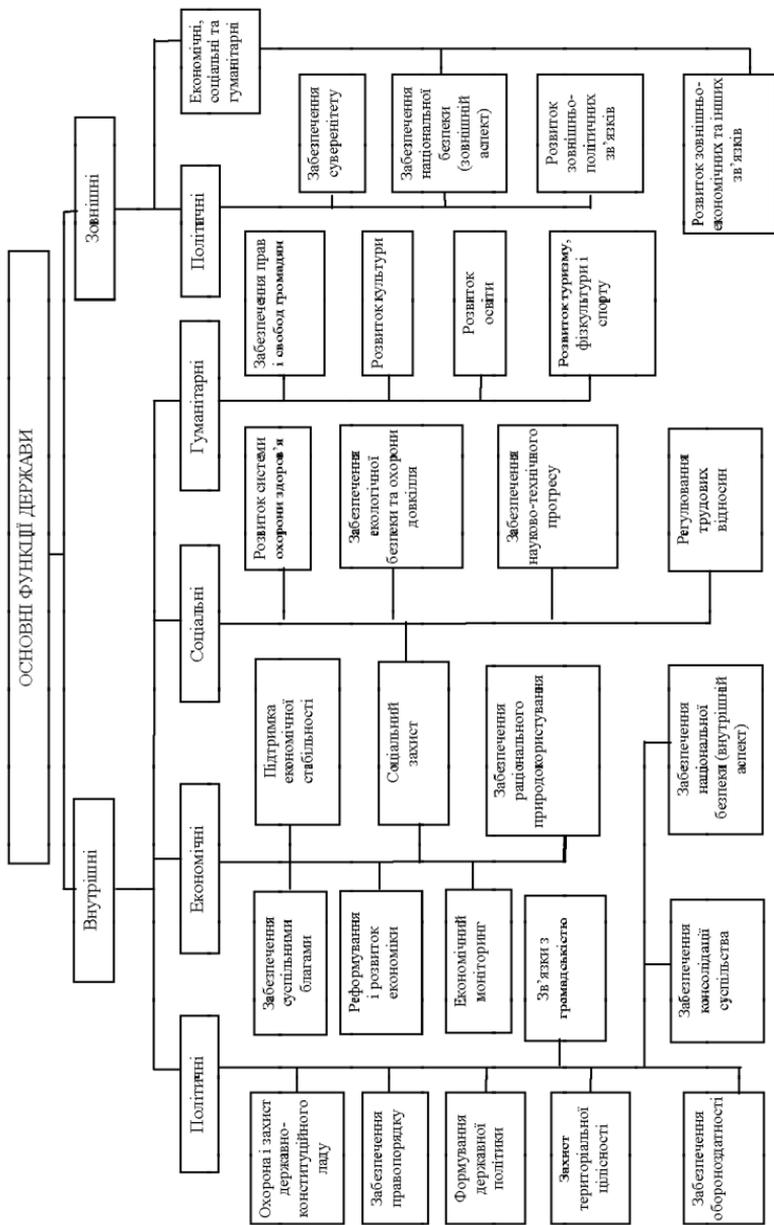


*Рис. 1.2. Типова схема взаємозв'язків основних цілей та функцій держави*

Серед функцій держави можна виділити основні та забезпечуючі. Основні функції, в свою чергу, можна поділити на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності на політичні, економічні, соціальні та гуманітарні (рис. 1.3). Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який, як правило, характеризується своєю методологією і технологіями і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності. Власне, останнє і є принципом виділення окремих основних функцій. Можливий різний рівень узагальнення або конкретизації останніх залежно від суб'єктивного фактора, що зумовлює певні розбіжності у відображенні структурної схеми основних функцій держави. До того ж функції влади змінюються за змістом і формою залежно від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади [46, с. 8].

Кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням. Більш того, останнє є невід'ємною складовою кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Управлінські функції притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Вони безпосередньо впливають із суб'єктом об'єктного відображення процесів державного управління.

Виділяють різноманітні переліки управлінських функцій, але в сучасних дослідженнях за результатами роботи [10, с. 72] посиляються на чотири основні функції: планування, організацію, мотивацію, контроль, та два пов'язуючі процеси: комунікацію та прийняття рішення.

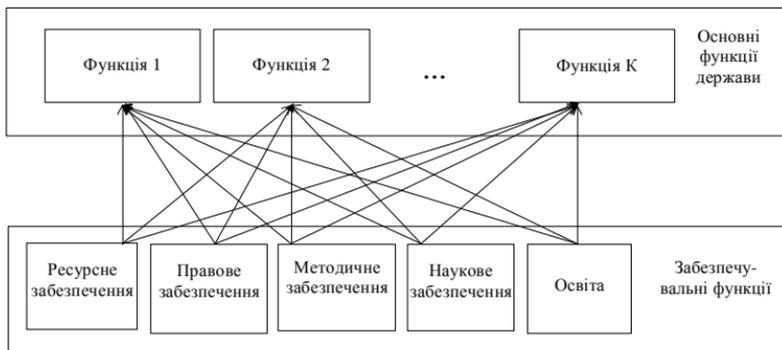


*Рис. 1.3. Схеми основних функцій держави*

Виконання основних і управлінських функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є забезпечуючі функції, а саме, забезпечення: ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове (нормативно-правове регулювання), методико-методологічне (підходи, методи, методики, прийоми, правила, процедури), наукове (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування) та освіта (навчання).

Забезпечувальні функції відрізняються від інших (основних та управлінських) тим, що вони організовані в певні структури і можуть одночасно забезпечувати реалізацію численних основних та управлінських функцій. Для таких функцій на рівні держав та організацій доцільно застосовувати так зване функціональне управління із створенням відповідних органів або структур, наприклад, міністерство економіки, міністерство фінансів, державна скарбниця, міністерство юстиції, міністерство освіти, державна служба управління персоналом тощо.

На рис. 1.4 зображено взаємозв'язок основних та забезпечувальних функцій держави, а на рис. 1.5 - взаємодія основної, забезпечувальної та управлінської діяльності при досягненні цілей і реалізації функцій держави.

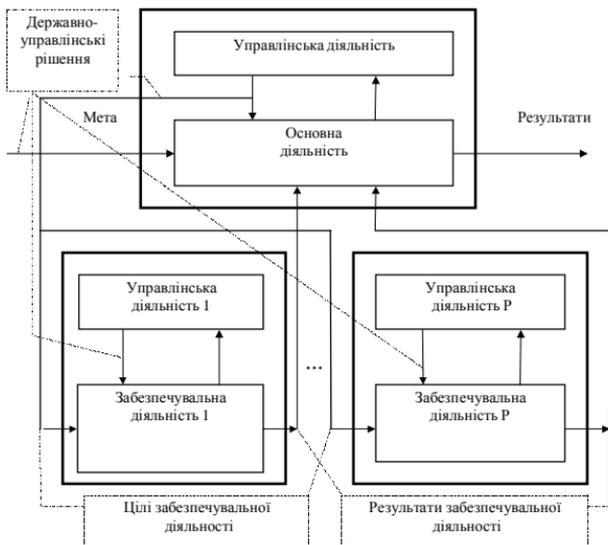


**Рис. 1.4. Типова схема взаємозв'язку основних та забезпечувальних функцій держави**

Призначення держави у дії перетворюються шляхом створення певних органів влади для виконання визначених функцій держави та надання їм відповідних повноважень. Влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою [46, с. 8]. Тому доцільно не тільки сформулювати основні цілі, а й відобразити їх у вигляді дерева відповідних цілей нижчих рівнів ієрархії, для того щоб надалі виділити важливі функції, необхідні для досягнення основних цілей

держави та потребують реалізації окремими органами державної влади. Визначення спектра цілей державного управління, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є факторами впливу на вибір структури центральних органів державної влади.

За Конституцією України (ст.105, п.15) утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснює Президент України за поданням Прем'єр-міністра. Державно-управлінські рішення при цьому мають вигляд нормативно-правових актів Президента України. Наприклад, указами Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 “Про систему центральних органів виконавчої влади”, № 1573/99 “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України” та № 1574/99 “Про склад Кабінету Міністрів України” реорганізовано структуру центральних органів державної влади [47-49]. Такі зміни здійснені з метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, посилення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та поетапного проведення адміністративної реформи в Україні.



*Рис. 1.5. Типова схема взаємодії основної, забезпечувальної та управлінської діяльності при досягненні цілей і реалізації функцій держави*

Фактично даними указами утворена нова структура центральних органів державної влади та визначена схема взаємодії між ними. Застосовано три градації віднесення до центральних органів вико-

навчої влади: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Після формування структури центральних органів державної влади визначаються повноваження, чисельність штату і концепції діяльності кожного з таких органів та закріплюються у відповідних положеннях про ці органи. В Україні положення про центральні органи виконавчої влади затверджуються відповідними указами Президента України. Взагалі проблема становлення державних структур є надто складною [50, с.27]. В Україні здійснюється пошук такої структури, яка б найбільш ефективно вирішувала проблеми державного управління. Він набув характеру адміністративної реформи, метою якої є подолання кризи влади та відновлення довіри населення до неї.

Структура основних функцій держави (див. рис. 1.3) безумовно значно спрощена і дає лише загальне уявлення про основні напрями діяльності держави. Щоб теоретичні міркування трохи наблизити до дійсності та уявити масштабність державної діяльності, можна звернутися до певного її напрямку, наприклад економічного, та більш докладно ознайомитися із структурою функцій та інструментів державного регулювання економіки в умовах переходу до ринку.

Визначаючи функції та першочергові заходи державного регулювання, доцільно спинитися на трьох характерних етапах становлення ринкової економіки: переході до ринкової економіки та забезпечення умов її функціонування; стабілізації, а також економічному зростанні, тобто нормальному функціонуванні ринкової системи. Функції державного регулювання економіки властиві першому із цих етапів, що характеризується змішаною формою економіки і спостерігається в Україні, наведені на рис. 1.6.

В умовах ринкової економіки зберігається потреба в державному регулюванні, але порівняно з адміністративно-командною економікою мета і функції його змінюються. Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціального ринкового господарства є стабільність цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні, то головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню зазначених цілей. Найбільш характерними проявами такої ситуації є економічна криза та високий рівень безробіття.

Необхідність державного втручання також виникає, коли потрібно досягти певні результати діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад національна безпека, соціальна справедливість, екологічна безпека, високий освітній та науковий рівень тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або сто-

суватися певних галузей економіки. Економічні процеси можна регулювати, встановлюючи загальні межі господарювання, а також за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих).

Інструментарій макроекономічного реформування досить широкий і неоднозначний. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. Найвідомішими інструментами впливу на економічні процеси є фінансові, інформаційно-консультативні та адміністративні. Останні є засобами найбільш значного втручання в економіку (заборони, норми та дозволи) і, як правило, потребують великих витрат. При сталій ринковій економіці їх треба використовувати як виняток, оскільки вони не відповідають ринковому середовищу.

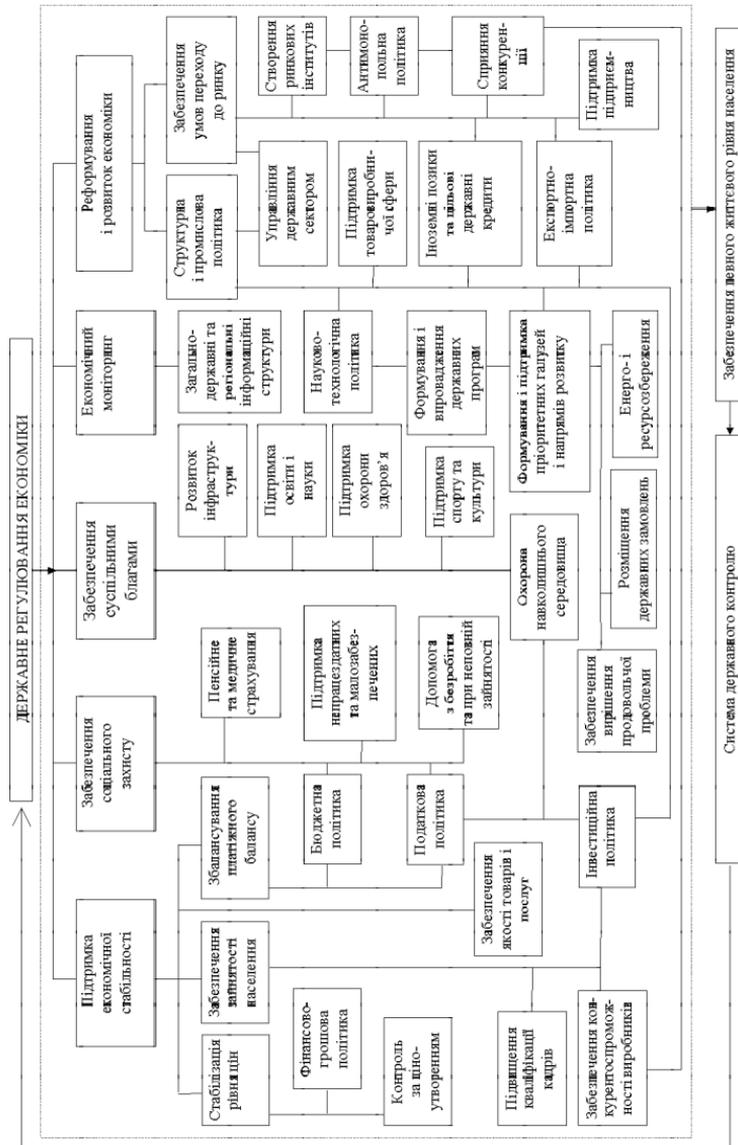
Фінансові інструменти є найпоширенішими засобами проведення економічної політики, оскільки вони відповідають ринковій економіці. Фінансова допомога (субсидії, пільгове оподаткування в різних формах) є основою політики стимулювання, за допомогою якої здійснюється непрямий регулюючий вплив на прийняття рішень суб'єктами господарювання. До фінансових інструментів стимулювання також належать державні інвестиції в інфраструктуру. В екстремальних випадках витрати на інфраструктуру безпосередньо впливають на економічні рішення, внаслідок чого вони можуть набувати характеру примусових заходів.

Інформаційно-консультативні заходи є найменш інтенсивними за ступенем втручання в економіку. В окремих випадках, що потребують поширення суспільної думки через засоби масової інформації, вони мають особливе значення.

Макроекономічна політика та застосування її інструментів для зміни ситуації з погляду досягнення певних економічних цілей здебільшого здійснюється у формі державно-управлінських рішень.

Прийняття таких рішень ускладнюється низкою факторів, основними з яких є такі: вплив на економічну ситуацію численних суб'єктів економічної політики і неузгодженість їх дій; брак достовірної інформації про ситуацію і внаслідок цього відсутність гарантії щодо впливу заходів, які плануються, на економічну ситуацію; обмеження існуючим політичним оточенням свободи дій при проведенні соціально-економічної політики; прийняття через складність прогнозування наслідків конкретних державно-управлінських рішень, які орієнтовані тільки на певні суспільні групи, тощо.

Ці та деякі інші фактори спричиняють нескоординоване застосування інструментів економічного впливу в різних сферах соціально-економічної політики. Взагалі непродумане й надмірне державне регулювання може призвести до негативних наслідків. Як правило, зростання частки державних витрат у валовому національному продукті супроводжується нагромадженням законів та інших



*Рис. 1.6. Функції державного регулювання економіки в умовах становлення ринкових відносин*

нормативних і підзаконних актів, а також структур і механізмів, які обмежують свободу прийняття рішень суб'єктами підприємництва. Інакше кажучи, стає можливим гальмування участі населення в реалізації економічної політики держави. Там, де державне втручання може спричинити збитки, воно має бути обмеженим. Завжди слід пам'ятати, що соціальна ринкова економіка покликана привести у відповідність соціальні побажання з економічними можливостями. Першочергову роль у цьому відіграє підвищення ефективності економіки держави.

Про важливість ролі держави та послідовності її дій під час реформування економіки засвідчує, наприклад, повоєнний досвід Японії. Її економіка відроджувалася за етапами з поступовою зміною завдань та функцій державного регулювання, а саме [51]:

- створення штабу економічної стабілізації та управління цінами з метою прямого державного контролю за економікою, утворення державних концернів для раціонального розподілу найбільш дефіцитної продукції;

- введення значних дотацій на ціни, що підтримувалися державою, поки не спостерігалися помітні результати нарощування виробничого потенціалу та певною мірою дефляційних заходів;

- упровадження в життя політики пріоритетного розвитку галузей, що відіграють ключову роль у забезпеченні загального розширення виробництва;

- підвищення продуктивності праці в існуючих галузях виробництва та посилення їх міжнародної конкурентоспроможності;

- модернізація устаткування в базових галузях економіки (металургії, видобуванні вугілля, виробництва електроенергії) та підвищення рівня управління в них; використання для цього кредитів урядових фінансових інститутів та податкових пільг;

- створення нових галузей та планування їх розвитку, на підставі яких розподілялися кредити, податкові пільги, спеціальні квоти імпортової нафти та валюти;

- детальна формалізація програмно-цільових завдань та засобів їх вирішення на підставі реального аналізу дійсності;

- підвищення рівня промислової технології, цільове фінансування розробок, спрямованих на створення нового технологічного устрою;

- централізований розподіл іноземної валюти на впровадження технологій у галузях промисловості порівняної переваги.

### **1.2.3. Конституція як основа державно-управлінських рішень**

Державне будівництво, як правило, починається з визначення та правового закріплення ознак держави. Серед основних з них -

державний суверенітет, державні кордони, форма державно-територіального устрою і державного правління, державний апарат, політичний режим, державна символіка.

Більшість із цих ознак мають правове закріплення в конституціях держав. Не є винятком Конституція України. Вже у ст. 1 Конституції проголошуються ідеї державного суверенітету, державної незалежності, демократичного державного режиму, який спирається на добробут і соціальний захист, а також верховенства закону: “Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою”. Розвиток ідеї державного суверенітету знаходимо у ст. 2: “суверенітет України поширюється на всю її територію”, та в ст. 5, де зазначено, що “носієм суверенітету... є народ”. У ст. 20 визначені державні символи України, а саме, Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України.

Значна увага у Конституції України приділяється проголошенню елементів демократичного державного режиму, а саме, народо-владдя (ст.5), демократичних інститутів, зокрема виборів, референдуму та інших форм безпосередньої демократії (ст. 69, 71, 72), людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3), гарантії її прав та свобод (ст. 21-36, 38-63), взаємозв'язку прав та обов'язків (ст. 65-68), політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15), розвитку нації та її основних надбань (ст. 10-12), розвитку місцевого самоврядування (ст. 140-144).

У Конституції України наведено чітке і лаконічне визначення державного устрою: “Україна є унітарною державою” (ст. 2), яке доповнюється засадами територіального устрою (ст. 132), а також конкретизацією адміністративно-територіальних утворень, що входять до складу України (ст. 133).

У ній також чітко і лаконічно визначена основна форма державного правління: “Україна є республікою” (ст. 5) і “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” (ст. 6). Тип республіки, до якого належить Україна, безпосередньо в Конституції України не визначено, але на підставі аналізу розподілу повноважень Президента України (ст. 102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87) та Кабінету Міністрів України (ст. 116) можна зробити висновок, що в Україні маємо змішану форму правління з елементами президентської та парламентської республік, яку можна охарактеризувати як напівпрезидентську республіку [7, с. 17; 52, с. 85; 53, с. 226].

З'ясування форми державного правління безпосередньо пов'язане з формуванням державного апарату, тобто системи державних органів, які створюються для реалізації функцій держави у всіх гілках влади. В Конституції України визначено низку таких органів. Серед них - Президент України, який є “главою держави і виступає від її

імені” (ст. 102); Верховна Рада України, яка є “єдиним органом законодавчої влади в Україні” (ст. 75); Кабінет Міністрів України, який є “вищим органом у системі органів виконавчої влади” (ст. 113); Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка є “представницьким органом Автономної Республіки Крим” (ст. 136); Конституційний Суд України, який є “єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні” (ст. 147); Верховний Суд України, який є “найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції” (ст. 25); прокуратура (ст.121); Рада національної безпеки і оборони України - “координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України” (ст. 107) та ін.

У Конституції України фактично в кількох статтях визначена трирівнева модель системи органів виконавчої влади [54, с. 15], яка складається з вищого органу - Кабінету Міністрів України (ст. 113), центральних органів - міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 106, п. 15; ст. 114; ст. 116, п. 9; ст. 117), місцевих органів - місцевих державних адміністрацій (ст. 118).

Оскільки відсутня конкретизація поняття “інші центральні органи виконавчої влади”, то існує можливість різних варіантів визначення таких органів. За Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 “Про систему центральних органів виконавчої влади” визначено склад системи центральних органів виконавчої влади України.

У Конституції України наведені певні сфери, які визначаються або встановлюються виключно законами (ст. 92), а також суб’єкти законодавчої ініціативи (ст. 93) і процедури введення законів у дію (ст. 94). З аналізу ст. 92 випливає, що правове врегулювання основних питань (засад) державного будівництва, а саме, державного устрою (ч. 1, пп.13, 15, 16), державного правління (ч. 1, п. 20), організації і діяльності державної влади (ч. 1, пп. 12, 14, 21), політичного режиму (ч. 1, пп. 1-4, 6-8, 10, 11), державного кордону (ч. 1, п. 18), безпеки людини і держави (ч. 1, пп. 17, 19, 22), функціонування державної фінансової системи (ч. 2, п.1), зовнішніх зносин (ч. 1, п. 9), використання природних ресурсів (ч. 1, п. 5), державної атрибутики (ч. 2, пп. 4-7), які безпосередньо не вирішені Конституцією України, здійснюється тільки законами України.

У Конституції України досить докладно визначені повноваження основних суб’єктів прийняття державно-управлінських рішень, а саме, глави держави - Президента України (ст.102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87), Кабінету Міністрів України (ст. 116), Конституційного Суду України (ст.150). Повноваження інших суб’єктів державно-управлінських рішень, якими, в основному, є центральні органи виконавчої влади, встановлюються відповідними положеннями про ці органи шляхом прийняття указів Прези-

дента України за поданням Прем'єр-міністра України на підставі ст. 106, п. 15.

Таким чином, Конституція України, з одного боку, закріплює основні ознаки держави і встановлює правові основи подальшого державного будівництва, тобто має всі ознаки державно-управлінського рішення, а з другого – визначає основні напрями і сфери формування державно-управлінських рішень вищими і центральними органами державної влади і тим самим створює правові засади їх прийняття.

У процесі підготовки й прийняття Конституції України було враховано як вітчизняний досвід, що спирається на історичні та національні традиції, так і досвід передових країн світу, насамперед щодо забезпечення демократичних засад державного будівництва. Тому з впевненістю можна вважати її прикладом сучасного підходу до формування основного закону держави. Безумовно, її затверджений варіант не є ідеальною правовою конструкцією, вона не позбавлена певних недоліків. Це й надмірна рівновага, і взаємне стримування верховної влади (нежиттєва рівновага влади) [52, с. 16, 17], відсутність вичерпного переліку центральних органів виконавчої влади [54, с. 16], а також самостійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України [52, с. 156], і визначення можливих причин його відставки (як запобігання частій зміні урядів, оскільки відбулося дев'ять змін за вісім років незалежності) [55, с. 149], відсутність у ній визначення інституту професійних державних службовців (про державну службу лише згадується в ст. 38) [52, с. 131], відсутність у тексті, а відповідно й невизначеність широковживаного поняття державного управління [3, с. 30], нечіткість поняття “питання місцевого значення” [56, с. 301] тощо.

Подальша розбудова України як правової держави та усунення зазначених недоліків передбачає проведення правової реформи на засадах розвитку основних положень Конституції України у нових законах та інших нормативно-правових актах, широкого застосування юридичних норм державними органами України, активізації ними правозастосовчої й правоохоронної діяльності, підвищення правової свідомості державних службовців та населення, розвитку професійної і загальногромадської правової освіти, а також юридичної науки [57, с. 4] і науки державного управління.

Величезне значення Конституції України сьогодні в тому, що вона закріплює здобутки незалежності та суверенності нашої держави, “фіксує організацію державної влади на всіх її рівнях” та “стимулює розвиток законотворчого процесу, який здійснюється відповідно до конституційних вимог і норм,” [52, с. 87, 88], а тому вона є основою всієї системи державного управління та формування державно-управлінських рішень в Україні.