

10. Начерк проекту Української Республіки

10.1. Україна — зона безвідповідальності

Всі раніше розглянуті у цьому підручнику методичні положення і приклади їх застосування, що стосуються продукції (ТС: виробів, споруд, малих форм тощо) і продуцентів (ПС: підприємств, науково-виробничих об'єднань, організацій, установ тощо), залишаються актуальними для таких великих систем як адміністративно-територіальні одиниці, регіони, країни і міждержавні об'єднання (зокрема див. *Додатки 7 і 8*).

Великі системи — це великі проблеми. Бо відсутність системного підходу при їх створенні, використанні й в регулюванні їх діяльності породжує великі глупоти і великі втрати.

У сфері державного управління в Україні, на жаль, ми не бачимо взірців системного підходу до розв'язання проблем будівництва країни і формування напрямків її раціонального розвитку. Так званий «метод спроб і помилок» (та ще й доведений до абсурду лукавим «браком політичної волі») був, й на разі залишається домінуючим, а по суті — єдиним у діяльності всіх гілок влади загалом і можновладних осіб зокрема.

Для порівняльної оцінки нинішньої ситуації з ситуацією, яку ми переживали в Україні у перші роки після набуття незалежності, пропоную фрагмент з книжки «Що і як реформувати», опублікованої 1995 року:

«Кількість наддорогих іномарок з приватними номерами продовжує неухильно збільшуватися, ...банки, фінансові групи, концерни, посередницькі компанії й інші лихварські утворення разом з Національним банком успішно розкручують новий тур операцій з цінними паперами, а десятки

мільйонів законослухняних громадян... щовечора намагаються зрозуміти свої перспективи крізь телевізійні посмішки керівників, котрі називають себе «гарантами конституційного ладу» в Україні.

Отож народ і сподівається на гарантів. Сподівається, думає і чомусь не знаходить логічного зв'язку між тим, що від гарантів чує по телевізору і тим, що бачить навколо у вільному падінні зтяжненого стрибка. Бо не бачить головного — парашута. І хоча сприймає посмішку кожного чергового гаранта, але продовжує падати. І думає.

Думає народ і згадує, як спочатку, ніби між іншим, Кримській області, при активному сприянні першого гаранта, було надано статус автономної поступово республіки, що створило необхідні умови для виборів Президента Криму і прецедент для активізації відповідних процесів автономізації в Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій і Дніпропетровській областях.

Потім була Дума при Президенті України (про цю Думу вже ніхто й не згадує), був ряд експериментів з радниками і урядовими особами, які пішли собі так нічого й не побудувавши в державі; була серія кредитних емісій, що допомогла розвитку фінансових структур, продовжила зuboжіння населення і падіння виробництва, а головне — сприяла тіснішій взаємодії Росії з Україною по лінії визискування останньої настільки, що вже тепер нам, як кажуть, нема чим розрахуватись за наші борги» [15, стор. 17].

Повторюю: це цитата з книжки, що вийшла у світ 1995 року і вміщує пропозиції реформування в загальнонаціональних та індивідуальних інтересах громадян України; пропозиції, які й сьогодні не втратили свої актуальності. Не втратили, бо й досі особи на відповідальних посадах демонструють факти своєї безвідповідальності за долю країни.

Чи відтоді щось принципово змінилося на позитив в Україні? Понад чверть віку ми спостерігаємо послідовне руйнування нашої Батьківщини під незмінним гаслом її реформування.

Упродовж двадцяти п'яти років керівна верхівка в Україні брала (й надалі бере!) у міжнародних донорів і кре-

диторів гроші на реформування, але продовжує демонструвати свою повну нездатність у трьох ключових, принципових складових життя суспільства:

— невміння використовувати вітчизняні ресурси в інтересах суспільства;

— невміння організувати продуктивну діяльність громадян;

— невміння бачити перспективу.

Будь-який господар, навіть якщо хоче побудувати примітивну комору, а тим паче — хату, спочатку намалює цю будівлю у власній уяві, потім намалює вид споруди на папері, виконає розрахунки потрібних будівельних матеріалів, часу будівництва і чисельності будівельників. Тобто зробить проект будівництва.

Упродовж понад чверті століття у жодного президента і у жодного уряду України *«не дійшли руки»* до розробки проекту будівництва Української Республіки. Гірше того — повноважні особи у керівництві держави та їх бюрократичне оточення ігнорували численні пропозиції, спрямовані на створення такого проекту в інтересах усього суспільства [15].

Натомість, під пильним оком й за активної участі лідерів держави, відбувалось послідовне й нахабне пограбування суспільства в інтересах підступних брехунів у владних кабінетах та їх олігархічного оточення.

Корумпований бюрократичний апарат із задоволенням тасував одну й ту саму кадрову колоду своїх осіб, продовжував грати у *«програми»* та у щорічне *«формування бюджету розвитку»*, радісно приймав чергові транші міжнародних кредитів для проведення власних фінансових оборудок, запевняв Москву у своїй лояльності, а партнерів на Заході — у відданості *ідеалам демократії*.

Показово, що словосполучення *Українська Республіка* ще досі практично відсутнє в офіційному і побутовому лексиконі. Це не лише відриває розуміння *ідеалів демократії* від усвідомлення *республіканського устрою* суспільства, а й вносить плутанину в фундаментальні визначення, коли в одному слові *Україна* вміщують кілька різних значень водночас: *країна, держава, територія, ми, народ, титульна нація, рідна земля*.

Щоправда, у першій Конституції України (1996 року) стверджується, що *Україна є республікою*. Проте державний устрій і фактична система управління країною (упродовж всього періоду незалежності й на момент підготовки цього підручника) більше нагадує кланово-олігархічну модель, а не республіканську.

У цих умовах ніхто з можновладців не хотів (й досі не хоче) чути про раціональні системні рішення проблем країни, держави, її суспільства та про методи, що можуть допомогти в цьому. Тому й війна російсько-українська була неминучою, бо надто довго в країні панувала брехня і окоманювання, носіями яких були малограмотні хитруни і відверті зрадники.

Власне агресія Росії на початку 2014 року виявила сумну картину суспільно-економічного стану України, керівництво якої призвичаїлось ховати власну безпорадність за так званими «макроекономічними показниками», не бентежачись фактичними мікроекономічними параметрами, що характеризують життя абсолютної більшості громадян.

Набравши обертів деградації у попередні роки, економічна ситуація в Україні на кінець 2015 року стала катастрофічною за річними темпами падіння:

- обсяг промислової продукції -7,2%;
- обсяг продукції сільського господарства -13,4%;
- експорт товарів та послуг -30,8;
- реальний наявний дохід населення -26,6%;
- індекс споживчих цін +43,3%.

Додайте до цього проблеми українського війська, яке тоді щойно почало створювати на тлі самовідданості волонтерів, врахуйте майже три мільйони внутрішньо переміщених осіб, котрі втекли від російських окупантів, корупцію на всіх щаблях влади і судочинства, криміногенну ситуацію, безробіття, екологічні проблеми і погіршення стану здоров'я громадян, а тут ще й невизначеність та нерішучість так званих «реформаторів»...

І це при тому, що чисельність населення України упродовж цих двадцяти п'яти років зменшилась на 10 млн осіб і станом на кінець 2015 року становила близько 42 млн осіб, з яких багато хто виїхав за межі, а інші (зокрема молодь) мріють виїхати на Захід.

Мало що змінилось станом на кінець 2016 року. Система господарювання у багатій Україні (а власне про багаті природні, матеріальні, трудові та інші ресурси нашої країни доволі часто доводиться чути, зокрема й з вуст високих посадовців) залишилась принципово тією самою — постсовєцькою, бюрократичною, з елементами двох протилежностей: демократії і тоталітаризму. Державний борг лише упродовж вересня 2016 року виріс на 2 млрд доларів США.

Словом, «*дореформувалися*»!

А якщо почнемо реформувати насправді, без «лапок»? З чого слід починати і хто має починати?

Починати слід всім нам, активним громадянам, незалежним від корумпованого чиновництва. Починати з усвідомлення власної відповідальності за долю нашої Батьківщини.

Як ми вже переконались упродовж 2014–2016 років, саме пересічні громадяни (передусім, активна патріотична молодь) здатні до позитивного реформування життя в Україні.

Можна навіть стверджувати, що абсолютно всі позитивні зміни в житті українського суспільства, починаючи від *Революції на граніті* (1990 рік) й потім упродовж 1991–2016 років, здійснено *виключно під тиском активних громадян і всупереч протидії з боку можновладців*.

Рішучими вимогами активні громадяни вибороли кращу частину нашого сьогодення й надалі йдуть по шляху боротьби за втілення в життя наших вимог. Але щоб наші вимоги, наше розуміння кожної проблемної ситуації і шляхи її розв'язання були правильними, не забуваймо про *Правила системного підходу і Закони існування і розвитку систем*.

Зокрема не забуваймо про *Закон переходу на мікрорівень*, який конкретно вказує на наше *мікрорівневе* право брати на себе щоразу більше повноважень у сфері організації життя суспільства.

Зрештою, територіальні громади, які взяли за наведення порядку на територіях своєї відповідальності, вже мають очевидні позитивні зрушення, самі контролюють ситуації на своїх територіях проживання.

Натомість, у державі в цілому, ще немає єдиного центрального органу, який був би цілком незалежним, мав би контролювати діяльність структур управління, установ, підприємств і організацій, розподіл і використання публічних фінансів тощо з метою очищення цих структур від корупції, хабарництва і зловживань.

Щоправда є НАБУ, з'явилося електронне декларування статків, є Генеральна прокуратура і *дещо оновлена* структура органів юстиції, але...

Але по-перше, це все ще дуже «дещо»; по-друге — вони працюють як Лебідь, Рак і Щука у відомій байці; а по-третє — всі вони залежні від так званої «політичної волі» конкретної особи та його апарату.

10.2. Функціональний підхід до реформування

Щоб добру справу зробити правильно, треба спочатку чітко сформулювати мету; в даному разі — *мету реформування*, тобто *мету процесу реформування*:

«Сприяти створенню стабільної суверенної Української Республіки, яка розвивається самостійно, у повній відповідності з вітчизняними ресурсами і потребами громадян, враховуючи і узгоджуючи свої інтереси з міжнародним співтовариством на основі першочерговості власних цілей».

Як бачимо, реформаторська функція «сприяти створенню стабільної суверенної Української Республіки» є правильною, але доволі декларативною (хоча б тому, що не має в собі чисельних значень відповідних параметрів), а отже — дещо відірваною від конкретики інтересів на нашому мікрорівні.

Одна справа — «сприяти створенню», інша — *створювати*.

Проте зазначена функція вміщує важливе, принципове для нас, положення: «*яка розвивається самостійно, у повній відповідності з вітчизняними ресурсами і потребами громадян*». Ключове словосполучення — «*потреби громадян*».

Запитайте себе, своїх родичів і знайомих: *Які наші*

першочергові потреби? та Як треба виходити з кризи? Тільки запитайте серйозно, розраховуючи на вдумливу реакцію.

І ми вже знаємо, яка буде відповідь кожної сумлінної, працьовитої особи: *«Не треба мені допомагати, краще не заважайте! А ще краще — створіть умови для реалізації творчих ініціатив!»*

А отже, знаючи потреби громадян Української Республіки, можемо сформулювати **головну функцію держави:**

«Постійно створювати та розвивати необхідні умови для гідного життя громадян Української Республіки шляхом максимально ефективного і морального використання людського, природного та господарського потенціалу країни». Якщо коротко, головна функція держави: «Створювати умови».

Формулюванням цієї головної функції, ми поклали початок побудові **Функціональної моделі управління Українською Республікою (ФМУ).**

Надалі, починаючи од *головної функції*, будемо визначати відповідні функції нижчого рівня структуризації шляхом розподілу кожної функції вищого рівня на п'ять підфункцій. При цьому щоразу будемо шукати відповіді на ключове запитання: *«Які п'ять підфункцій треба виконати, щоб стала виконаною їх надфункція?»*

Кількісний склад ФМУ характеризується пропорціями її наповнення і розвитку за рівнями структуризації: перший — 5 функцій, другий — 25, третій — 125, четвертий — 625, п'ятий — 3125, шостий — 15625 функцій... На шостому рівні структуризації відкриваються функції, що безпосередньо стосуються організації повсякденного життя громадян і їх інтересів.

Можна собі уявити, яка це складна і відповідальна робота — будувати ФМУ.

У даному випадку, маючи головну функцію для першого розподілу на п'ять підфункцій, пропоную користувачам цього посібника (читачам, студентам, слухачам курсу та ін.) зупинитись на цьому моменті викладу.

Пропоную вам не читати і не цікавитись, що там буде далі по тексту, а спробувати самостійно сформулювати

п'ять підфункцій, виконання яких гарантує виконання головної функції.

Думайте, формулюйте, записуйте. Головне: постійно майте на думці технологічне запитання: *«Які п'ять підфункцій треба виконати, щоб стала виконаною їх надфункція?»*

Тим часом, у порядку *«рекламної паузи»*, нагадаю, що не слід лякатися того факту, що на першому рівні структуризації, який ми щойно будуємо, формулювання можуть видаватись для когось занадто узагальненими, далекими від конкретики інтересів на нашому мікрорівні.

Все правильно — якраз на вищих рівнях структуризації (на першому, другому, третьому) розміщуються функції, тобто дії (а точніше — великі блоки дій), що їх мають виконувати відповідні блоки (комплекси) вищого управління країною.

В процесі подальшої структуризації, зокрема при формулюванні функцій четвертого, п'ятого, шостого рівнів ФМУ, побачимо функції, які треба виконувати на рівнях, що відповідають сфері наших безпосередніх інтересів, а тим паче — виконувати за нашої участі.

Отже, в процесі побудови ФМУ, її авторам стає зрозумілим, які функції мають виконуватись у вищих ешелонах влади, а які — на середніх і нижчих рівнях. Перед нами постає **системна конструкція взаємопов'язаних дій на всіх рівнях громадянського суспільства.**

Причому, послідовно структуризуючи головну функцію, ми вибудовуємо ФМУ тільки з корисних, потрібних нам функцій, кожна з яких є частинкою великої роботи національного масштабу, в якій немає місця для «спроб і помилок». У такий спосіб ми закладаємо фундамент раціонального управління, а відповідно, у подальшому — порядок оптимального розподілу і використання ресурсів.

Якщо ви самостійно вже сформулювали і записали п'ять функцій першого рівня структуризації, можемо продовжити будувати нашу модель.

Між іншим, можете паралельно будувати свій варіант

ФМУ, цілком відмінний від цього, що тут запропоновано. А варіант, який ми вже розпочали будувати, розроблено творчою групою *меритократів** на чолі з автором.

Зрозуміло, що це не проста справа. Розподіл кожної функції на підфункції, як правило, супроводжується дебатами (а подекуди й суперечками). Бо кожен випадок застосування ТСМ є, водночас, процесом навчання. Тому є вибір: користувачі можуть йти за викладом автора, або будувати свій варіант ФМУ.

На першому рівні структуризації (тобто безпосередньо структуризуючи головну функцію держави) ми запропонували такий ряд функцій:

1. Виходячи з національних інтересів, захищати Україну та її громадян від зовнішніх і внутрішніх загроз	2. Постійно відтворювати та розвивати суспільство, виховуючи фізично, духовно й інтелектуально досконалих громадян	3. Створювати сприятливі можливості для реалізації творчих здібностей всіх громадян в інтересах національного господарства	4. Розвивати соціальну сферу життя суспільства, гарантуючи достойний рівень добробуту для всіх громадян	5. Ефективно управляти країною, використовуючи владні регуляторні функції виключно в національних інтересах
---	--	--	---	---

Як бачимо, для функцій першого рівня структуризації, ключовим є поняття, що стоїть за словосполученням «*національні інтереси*».

Воно й зрозуміло, адже йдеться про функції (а по суті — про п'ять великих *блоків функцій*), що мають контролюватись на вищому щаблі управління Українською Республікою, тобто там, де сходяться і узагальнюються всі інтереси всіх громадян.

Короткий відступ по темі, щоб нагадати про практичну теорію. Бо дехто мабуть забув, що *Правила системного підходу* і *Закони існування та розвитку сис-*

* Волонтерська творча група працювала у складі: Ірина Василик, Олександр Гнедаш, Євген Голибард, Тарас Гринчак, Роман Ковальчук, Олег Мьяльниця, Володимир Пархоменко, Святослав Стеценко та ін.

тем використовують не для гри у псевдомудрі міркування, а для перевірки і шліфування рішень.

Зокрема, як перевірити наше рішення ФМУ на першому рівні структуризації? Пройдіться думкою по всіх *Правилах* і *Законах* з прив'язкою до запропонованого рішення, тобто до п'яти функцій першого рівня.

Особливу увагу приділіть *Правилу структурності*, *Закону повноти частин системи* і *Наслідки* цього закону, які ми сприймаємо як критерії повноцінності системи під час її створення і розвитку.

З огляду на ці критерії, система з п'яти функцій на першому рівні структуризації цілком і повністю розкриває зміст *головної функції* ФМУ. Бо як модель продукуючої системи, вона вміщує у собі всі п'ять частин, необхідних для нормального функціонування цієї системи:

— в центрі системи — економічний фундамент, тобто необхідні умови і засоби для продуктивної діяльності в інтересах національного господарства (третя функція);

— є необхідний захист всього нашого національного господарства;

— люди — свідомі й відповідно підготовлені громадяни, котрі продуктивно використовують економічний фундамент в національних інтересах (друга функція);

— блок функцій соціальних гарантій для громадян (четверта функція);

— системний комплекс функцій і регулювання процесом життя країни (п'ята функція).

Нічого не забули? Все врахували? Тоді можемо переходити до розробки елементів ФМУ на другому рівні структуризації. І на кожному рівні так само маємо перевіряти свої рішення, звертаючись до *Правил* і *Законів*.

У процесі структуризації, функції нижчих рівнів поступово набувають більшої конкретики, наближаючись до рівня відповідних проблем, їх розуміння і можливості вирішення.

На другому рівні структуризації цю конкретику ще не

дуже видно, але вже починають вимальовуватись принципи напрямки діяльності держави. Зокрема перший (оборонно-безпековий) функціональний блок можна представити такими **функціональними напрямками**:

1.1. Тримати оборону України, готовність протистояти військовій агресії із-зовні	1.2. Захищати громадян від протиправних нападів і дій в Україні	1.3. Захищати інтереси України та її громадян у світі дипломатичними методами і засобами	1.4. Специфічно збирати, досліджувати і використовувати інформацію в інтересах безпеки українського суспільства	1.5. Захищати громадян, сферу їх життя і праці від порушень екології, природних катаклізмів, техногенних катастроф
--	---	--	---	--

На третьому рівні структуризації, кожен з цих функціональних напрямків логічно розподіляється на їх складові. Наприклад, виходячи з потреб військового напрямку (1.1.), означимо такі його **функціональні складові**:

1.1.1. Охороняти кордони України, гарантуючи законний пропуск людей і вантажів	1.1.2. Удосконалювати систему будівництва, організації і управління ЗСУ на основі військової доктрини	1.1.3. Навчати діючий особовий склад збройних формувань методам бойових дій та готувати населення до особливого періоду	1.1.4. Розробляти і впроваджувати нову військовою техніку, озброєння, оснащення, матеріали, устаткування	1.1.5. Удосконалювати форми і методи участі України в системі міжнародної безпеки
--	---	---	--	---

На четвертому рівні структуризації, подальша деталізація функціональних напрямків виявляє необхідність виконання конкретніших функцій. Наприклад, у сфері захисту суверенних прав та інтересів Української Республіки на кордонах, необхідно здійснювати такі **групи функцій**:

1.1.1.1. Моніторити і аналізувати практику державного кордону, розробляти пропозиції з вдосконалення діяльності прикордонників та готувати кадри з урахуванням вітчизняного і міжнародного досвіду.

1.1.1.2. Облаштувати зону кордону необхідними спорудами, приладами, устаткуванням, апаратурою тощо.

1.1.1.3. Виконувати необхідні службові функції в зоні кордону.

1.1.1.4. Удосконалювати форми, методи, структуру управління і практику діяльності прикордонників.

1.1.1.5. Удосконалювати інформаційно-роз'яснювальну і патрвотично-виховну роботу серед громадян України, зокрема тих, котрі мешкають у прикордонній зоні.

Відповідно, у сфері будівництва, організації і управління Збройними Силами України, на четвертому рівні ФМУ необхідно здійснювати такі **групи функцій**:

1.1.2.1. Моніторити ситуацію, ризики, виклики і загрози для України у військовій сфері міжнародних стосунків, контролювати стан бойової готовності ЗСУ, розробляти рекомендації з вдосконалення обороноздатності країни.

1.1.2.2. Удосконалювати структуру ЗСУ, укомплектувати їх необхідними кадрами та ресурсами.

1.1.2.3. Удосконалювати систему управління військами та практику їх застосування (зокрема під час навчань, маневрів та спецоперацій).

1.1.2.4. Розвивати прикладну військову науку та підготовку військових кадрів.

1.1.2.5. Удосконалювати систему ідейно-патріотичного і морально-психологічного виховання особового складу ЗСУ.

Таким чином, ми з вами пройшли короткий відрізок (фрагмент) будівництва ФМУ на прикладі розкриття змісту лише одного, та й то не всього функціонального блоку, по лінії від 1.1. до 1.1.2.5.

Але й з цього вже бачимо, що на четвертому рівні структуризації відкриваються функції, виконання яких мають контролювати відповідні керівники на рівні галузей (міністерств) і підгалузей (департаментів).

Пропоную користувачам цього посібника самостійно просунутись на третій і четвертий рівні структуризації, послідовно деталізуючи блоки 2, 3, 4, 5.

Тоді ви побачите, що на п'ятому-шостому рівнях ФМУ розташовуються функції, які мають виконувати конкретні чиновники та керовані ними структурні підрозділи (управління, відділи, агенції тощо).

Якщо ви самостійно пройдете хоча б по одній лінії до четвертого-п'ятого рівнів ФМУ, це дасть вам можливість зрозуміти, що воно таке — *державне будівництво* і побачити конкретику справжнього реформування, а не його бюрократичну імітацію.

Відповідно, отримаєте можливість побачити й своє місце у системі державотворення на шостому-сьомому рівні структуризації, тобто на рівні виконавців. Тільки треба пам'ятати, що **всі функції ФМУ необхідно виконувати завжди, постійно, незалежно від ситуації.**

На початку 2005 року, в ейфорії після *Помаранчевої Революції*, з подачі одного балакучого лідера, увійшло в лексику модне слово — *виклики*.

«*Треба бути готовими до нових викликів!*» — патетично вибухали емоціями державні оратори і «*експерти*». На практиці, зокрема у практиці державного будівництва, ніхто з них не зважав на жодні виклики, бо замість державного займались будівництвом індивідуальним, сімейним, кланово-олігархічним.

До слова, наведені вище функції сформульовано під час роботи вже згаданої творчої групи в 2012 році, коли абсолютна більшість громадян України (а її керівники — поготів) не бачили ані викликів, а тим паче — загроз.

Зрозуміло, що відомі «*державотворці*» зацікавлені в тому, щоб не було ніякої ФМУ, наявність якої дає можливість бачити, **що і як треба робити** для встановлення і підтримування порядку в усіх сферах організації життя суспільства, а також бачити факти невиконання певних функцій.

Це дуже важливо тому, що:

— ФМУ одразу будується як цілісна раціональна система потрібних, корисних, взаємопов'язаних функцій, а отже не вміщує в собі жодних підстав для марнування часу на сумнівні експерименти на кшталт «*спроб і помилок*»;

— процес управління — це не справа лише чиновників-управлінців; він вимагає участі всіх громадян, зокрема у сфері контролю виконання відповідних функцій, планів, програм, рішень.

Тому справжні державотворці (без «лапок») мають працювати не за *викликом* (буде чи не буде, а якщо буде, то чи побачать і чи зрозуміють), не за схемою «*затикання дірок*», а згідно із заздалегідь розробленим і ухваленим *проектом будівництва і розвитку системи*, яку вони повинні не лише *уявляти* (згадайте *Задачу про укладання цеглин*), а й реально *бачити* у кресленнях, схемах, розрахунках і технології будівництва.

Фундаментальними елементами такого проекту є ФМУ і ФВД.

10.3. ФВД системи управління Українською Республікою

Для тих, хто раптом взявся цікавитись Технологією Системного Мислення починаючи од цього десятого розділу (як засвідчують творчі зустрічі з читачами, багатьом не хочеться розбиратися з *баржами* і *маніпуляторами*, а одразу подавай рекомендації на рівні Кабміну), маю пояснити що воно таке — **ФВД**.

Функціонально-вартісна діаграма — це модель, за допомогою якої можна отримати чітку характеристику ступеня збалансованості, а отже й життєздатності досліджуваного об'єкта, визначити у ньому *зону зайвих витрат (ЗЗВ)*, що є наслідком недосконалості, неадекватності, тобто *конструктивної збитковості* конкретної *системи (КЗС)*.

Побудова і аналіз ФВД кожної системи дає можливість поставити принциповий, доволі точний діагноз хвороби цієї системи і визначити можливі напрямки її лікування.

ФВД кожного об'єкта (системи) будують за результатами кількісної оцінки всіх функцій цієї системи у відповідній **Функціональній моделі** (у даному випадку — ФМУ), на визначеному рівні структуризації.

В нашому випадку, щоб зайве не збільшувати обсяг цього підручника, ми обмежуємо розробку ФМУ до третього рівня структуризації. Це дасть нам можливість тримати у полі зору систему з 5+25+125 функцій, необхідних і обов'язкових для успішного виконання головної функції.

Функціонально-вартісну діаграму необхідно будувати в координатах X–Y. На осі абсцис, у верхньому квадранті, в зоні позитивних значень ординати, розміщують діаграмні зображення функцій в порядку зменшення їх вагомості, а симетрично в нижньому — діаграмні зображення фактичних витрат на виконання відповідних функцій.

В даному випадку, будуючи ФВД системи управління Українською Республікою з метою раціональної організації діяльності суспільства в Україні, використано офіційний урядовий «Проект державного бюджету України на 2017 рік» для визначення витрат на виконання функцій.

Верхня частина ФВД демонструє повний «асортимент» конкретних функцій третього рівня, які разом дають можливість здійснити головну мету держави (головну функцію), а нижня — розподіл державних коштів, чітко зазначаючи ступінь адекватності/неадекватності реальних витрат на виконання конкретних функцій реальним потребам в їх збалансованих пропорціях (див. **ФВД системи управління Українською Республікою Додаток 14**).

Зрозуміло, що оцінку вартості функцій даної ФМУ здійснено в межах можливої точності, позаяк статті бюджету переважно відповідають *напрямокам витрат, а не витратам на виконанню функцій*.

Тут треба дещо пояснити.

Що це таке — бюджет? Відповідь дає **Бюджетний кодекс України**, який у Ст.2 *Визначення основних термінів* вказує:

1) **бюджет** — план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, (...), органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;...

Це перше з 62 термінів (і їх визначень) наведених у цій статті БКУ, що має свідчити про солідність і важливість всієї бюджетоформуючої творчої діяльності.

Зрештою, про це читаємо у преамбулі до БКУ:

«Бюджетний кодекс України регулює відносини в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, звітування за їх виконання та контроль за додержанням бюджетного законодавства. БК також визначає питання про правові засади утворення та погашення державного та місцевого боргу.

Кодекс набув чинності 01.01.2011 року. В Бюджетному кодексі дається тлумачення таких термінів, як бюджет, бюджетна програма, бюджетне призначення, бюджетні кошти, витрати бюджету, гарантійне зобов'язання, державне запозичення, дефіцит бюджету, державний борг, інвестиційна програма, кошторис, розпис бюджету, субвенції та інші.

Крім Бюджетного кодексу, бюджетне законодавство складається з :

- Конституції України;*
- Закону України «Про державний бюджет»;*
- рішень про місцевий бюджет;*
- рішень місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування;*
- інших нормативних актів, що регулюють бюджетні відносини.*

Бюджетна система України функціонує на засадах збалансованості, самостійності, єдності бюджетної системи України, повноти, обґрунтованості, субсидіарності, цільового використання коштів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості».

Отже, як нас переконують, **«бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій».**

Проте по суті — це доволі приблизний кошторис доходів і витрат на плановий період. Ба більше — це, мабуть, чи не найприблизніший з існуючих державних розрахункових документів. Чому?

Причин багато, але тут варто вказати три найважливіші:

По-перше, — нефункціональність бюджету. Вона є наслідком того, що законодавці і розробники бюджету занадто узагальнено, неконкретно і некоректно (а отже, певною мірою, помилково) трактують поняття *функції*.

Цьому поняттю не знайшлось місця серед 62-х понять наведених у Ст.2 БК і можна стверджувати, що автори бюджету далекі від розуміння цього поняття у його чіткому значенні, а саме, як *дії спрямованої на задоволення конкретної потреби*.

Через цю помилковість, кошти бюджету призначають не на конкретні дії, що орієнтовані на необхідний і вимірюваний **результат**, а лише на **діяльність** державних органів, інституцій, галузей, керівників-розпорядників. Десь там, за цією *діяльністю* державних органів і службовців, автори бюджету уявляють якісь, не чітко визначені, результати.

Типовий приклад — фінансування освітньої галузі. У проекті Державного бюджету України на 2017 рік видатки для Міністерства освіти і науки України передбачено в сумі 70 668,5 млн грн, в тому числі на *«Загальне керівництво та управління у сфері освіти і науки»* передбачено видатки у сумі 75,3 млн грн. Тобто гроші заплановано виділити на діяльність чиновників.

Такий самий (загальний, а не функціональний) підхід поширено на фінансування структурних організацій цієї галузі:

Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Надання освіти у загальноосвітніх школах соціальної реабілітації, загальноосвітніх ліцеях-інтернатах, гімназіях-інтернатах з посиленою військово-фізичною підготовкою та інших загальноосвітніх навчальних закладах державної форми власності.

Забезпечення діяльності Національного центру «Мала академія наук України», надання позашкільної освіти державними позашкільними навчальними закладами, заходи з позашкільної роботи тощо.

Тобто ми фінансуємо нашими податками не виконання необхідних нам функцій, наприклад: *«Удосконалювати і впроваджувати програми сімейного виховання май-*

бутніх батьків», «Удосконалювати і впроваджувати навчально-виховні системи і програми початкової школи», «Навчати знанням і практичним навичкам робітничих професій», «Навчати використовувати вищу освіту для вирішення конкретних суспільно корисних завдань» тощо (причому, з необхідним зазначенням параметрів цих функцій), а даємо гроші на діяльність бюрократичних інституцій.

Цитую з Пояснювальної записки до урядового проекту бюджету-2017, за підписом Міністра фінансів України:

«За бюджетною програмою «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» на 2017 рік передбачені видатки за спеціальним фондом — 150 000,0 тис. гривень.

За бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері лікарських засобів та контролю за наркотиками» видатки загального фонду державного бюджету передбачені в обсязі 78 539,2 тис. гривень».

Чи мають право громадяни держави (з податків яких складають бюджет цієї держави) знати, що стоїть за туманно декларованим «поліпшенням на службі у людей» та за «управлінням у сфері...»? — питання риторичне.

Зокрема цікаво було б дізнатись, що стоїть за бюджетною статтею «Підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення», на яку у проекті бюджету на 2017 рік передбачені видатки загального фонду у сумі 348 млн грн.

Тут ми бачимо очевидний абсурд. Бо якщо вже є «безпечний стан у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення», то навіщо у той екологічно безпечний стан вкладати сотні мільйонів гривень для незрозумілого підтримування?

А з іншого боку, про яку конкретно підтримку екологічної безпеки може йти мова на територіях безумовного (обов'язкового) відселення? Виконанням яких функцій, для кого і для чого буде здійснюватись підтримка вартістю третини мільярда гривень?

Зрозуміло, що громадян дуже цікавлять не ці й подібні бюрократичні евфемізми і викрутаси. Громадяни хочуть знати, який позитивний результат ми отримуємо внаслідок використання зазначених сотень мільйонів

гривень. Але про це, на разі, можете будувати лише здогадки і припущення.

Отож ми й надалі, нашими внесками до бюджету, гарантуємо робочі місця і зарплатню тим службовим особам, котрі ходять на роботу, сидять на роботі, обіцяють нам світле майбутнє і пояснюють причини наших негараздів.

І так відбувається вже впродовж чверті століття, зокрема за рахунок того, що чиновники вдосконалюють методи своєї бюрократично-корупційної діяльності у власних інтересах.

Це стосується не лише апарата освітньої чи медичної галузі щодо визначення коштів на їх існування, а всієї державної системи управління.

Всі лають низьку якість українських автомобільних доріг. Щороку з бюджету виділяють значні кошти на ремонт і будівництво шляхів. Але де ви бачили, щоб у бюджеті були прописані кінцеві числові значення параметрів виконання конкретних функцій, які можна потім перевірити і перевірити?

Бо якраз функцій — в їх інженерному значенні — у бюджеті немає. Лише є гроші, «освоєння» яких оформлюється відповідними актами і дуже обтічними звітами, тоді як потреби абсолютної більшості громадян залишаються незадоволеними. Автомобілі руйнуються на аварійних дорогах, будівельні матеріали і гроші «пішли наліво», а бюрократ укритися папірцем від відповідальності й почувається задоволеним.

По-друге, — приблизність бюджету. Вона є наслідком включення в його доходну частину надходжень, щодо яких немає повної певності, а отже про їх достовірність можна буде говорити лише наприкінці року. Щоправда, це не стримує ентузіастів, котрі дуже гаряче борються за отримання якомога більшої частки у витратній частині планованого бюджету.

По-третє, — бюджетний дефіцит, що заздалегідь закладається у національний кошторис в умовах приблизності уявлень про майбутні надходження і невизначеності функцій.

А податкові надходження з врахуванням структури

податків і сумнозвісного *Податкового кодексу?!..* Тут цілий комплекс: проблема на проблемі.

Пам'ятаєте? — «Аналітик не може задовольнитися даними йому поясненнями. Він повинен заглибитись у мислення тих, котрі створили те, що він аналізує».

Тому наполегливо рекомендую всім і кожному: *Хоча б один раз уважно ознайомтесь з бюджетом країни в якій ви живете.* Особливо рекомендую уважно прочитати *Пояснювальну записку до бюджету.*

Не гарантую вам радісної ейфорії від такого читання, але гарантую, що знайдете там багато цікавого, корисного, пізнавального. Як громадянин, станете на голову вище.

Система «Бюджет» ще чекає на своїх аналітиків. Ми зачепили цю величезну систему вимушено, на шляху до побудови *ФВД системи управління Українською Республікою*, маючи на меті окреслити основні параметри раціональної організації життя суспільства. Проблеми розробки та використання бюджету є складовою частиною проблем системи *Українська Республіка* і потребують окремого, досконального, докладного розгляду.

А поки що, для нас з вами має бути чітко зрозумілим, що бюджет може бути або *інституційно (адміністративно) орієнтованим*, або *функціонально орієнтованим*, в залежності від того, чиї інтереси закладено в структуру бюджету.

Тому в процесі навчання і освоєння ТСМ, передусім, важливо зрозуміти принцип, порядок побудови і використання ФМУ в конкретних умовах, а не лише критично оцінювати адміністративний різновид бюджету-2017, який розроблено в архаїчній площині міркувань посттоталітарної доби, з врахуванням іншого досвіду та інших інтересів.

Бо як ми вже розуміємо, сама природа *функціонального підходу* (відповідно, й конструкція ФМУ) демократично враховує інтереси всіх громадян суспільства і, в даному разі, пропонує розподіляти витрати бюджету пропорційно врахуванню цих інтересів у відповідних функціях, тобто згідно з вагомістю функцій.

А поки що, при дотепер існуючому порядку розробки бюджету, його автори визначають параметри кошторису одразу в грошових одиницях, з розподілом по асортименту статей, а потім, після його оприлюднення, упродовж двох місяців коригують на стику інтересів Кабміну, Президента, Верховної Ради, фракцій і окремих лобістів, серед яких можна виявити також інтереси відомих олігархів.

Упродовж чверті століття, щосені й до Нового року, ми мали можливість спостерігати «Битви за бюджетну годівничку»; про те як вони (не ми) ділять наші гроші шляхом перетягування кожен на себе.

Причому, ділять гроші, які ще тільки мають надійти (але не гарантовано), про які можна говорити лише в категоріях очікування і деякої вірогідності. Тому нерідко трапляється, що потім, в кінці року, певні статті витрат профінансовано на 100%, а деякі інші — на 50%.

ФМУ усуває питання грошей з поля зору лобістів і можновладців. Адже з позицій ТСМ, головне — це досягти раціонального балансу в пропорціях між вагомістю функцій, а гроші на виконання чітко зазначених функцій виділяють потім, пропорційно, по факту надходження до державної скарбниці.

А це означає, що кожен мільйон чи мільярд, що фактично надійде до бюджету, буде розподілено по функціях демократично, відповідно до їх вагомості. А отже, відпадає питання про бюджетний дефіцит. Бо немає сенсу.

Представлену тут ФВД (*Додаток 13*), що побудована на основі *Проекту державного бюджету України на 2017 рік*, можемо розглядати як навчально-практичний приклад застосування ТСМ для визначення витрат на рівні головного кошторису держави.

ФВД також дає можливість порівняти два підходи до формування бюджету: *функціональний і бюрократично-лобістський*.

У кожному разі, ця ФВД є достатньо показовою ілюстрацією фінансового стану вітчизняного господарства у його бюджетному розрізі, причому таким, яким його уявив собі Уряд станом на кінець вересня 2016 року і подав на розгляд до Верховної Ради.

Передусім, звернімо увагу на три зони ФВД:

— зона гармонійного розміщення функцій у порядку зменшення рівня їх вагомості;

— зона адекватного рівня вартості функцій, симетрична до їх вагомості, з врахуванням 40-відсоткового припуску на певність висновків;

— зона зайвих, незбалансованих витрат.

У динаміці бюджетного процесу, цифри, пропорції і конфігурації трьох зазначених зон можуть змінюватись, але їх присутність в структурі ФВД залишається незмінною.

В даному варіанті моделі, зона вагомості функцій конкретизована числовими значеннями їх основних параметрів:

— порядковий номер у ряду послідовного розміщення;

— індекс функції згідно з місцем розташування на третьому рівні структуризації ФМУ;

— вагомість функції;

— вартість функції.

На ФВД також представлено повний перелік найменувань всіх 125 функцій у порядку їх розміщення в зоні вагомості.

Визначення вартості функцій було проблемним моментом побудови ФВД, позаяк статті бюджету і вся його структура орієнтовані на фінансування певних державних органів та інституцій, а не на кінцеві результати виконання функцій. Власне з метою збільшення надійності числових значень вартості функцій здійснено їх 40-відсоткову корекцію, що має сприяти певності висновків.

Отож, щодо висновків.

Передусім, ця конкретна ФВД ілюструє не лише ситуацію на зрізі одного року, а нарощений підсумок «господарування» за ряд попередніх 10–15 років.

Перше, що впадає у вічі, — практично повне або значне ігнорування державою кількох найважливіших напрямків розвитку національного господарства, а саме: агросектора, будівельної галузі, конструювання виробів на основі інноваційних розробок та видобувної галузі.

Це ігнорування виражено у формі браку державного фінансування відповідних функцій на цих напрямках.

Супутньою причиною зазначеного державного ігнорування є значна участь приватної власності у виконанні відповідних функцій, що не може бути виправданням для безконтрольної діяльності на цих напрямках.

По суті, за винятком трьох функцій, які пов'язані між собою нинішньою військовою необхідністю — п'ятої (військове навчання), одинадцятої (удосконалення озброєнь) і п'ятнадцятої (розвиток медичних установ), витрати на виконання функцій, що входять до першої двадцятки, планується забезпечити бюджетним фінансуванням в середньому на 5%.

Держава фактично пускає на самоплив виконання таких важливих функцій, як виготовлення сільськогосподарської техніки (3), розвиток і організація життя на сільських територіях (12), процес сімейного виховання майбутніх батьків (21).

Варто також звернути увагу на інші функції, на виконання яких держава не передбачила жодної копійки: гарантувати відпочинок громадян (30, 36, 75, 101, 102), підтримувати самоорганізацію громадян (73, 74), вдосконалювати адміністративно-територіальну структуру держави, зміцнювати місцеві громади та надавати допомогу депресивним територіям (84, 85)...

Зрештою, читачі можуть самостійно проаналізувати ступінь і доцільність фінансування (тобто недофінансування) функцій у межах зони адекватного рівня їх вартості.

А що відбувається за межами зони адекватного рівня вартості функцій, тобто у ЗЗВ? Тут звертають на себе увагу непропорційні витрати на виконання двох десятків функцій, які, з огляду на конструктивну збитковість їх фінансування, можна об'єднати в сім груп:

- оборона і безпека (5, 27, 28, 72, 121, 122);
- освіта (32, 33, 35);
- охорона здоров'я (15);
- комунальне господарство (22);
- соціальне забезпечення, зокрема пенсійне (26, 47);
- система оподаткування і судочинство (66, 68);
- формування бюджету і управління ним (86).

Що є спільним для цих зайвих витрат на виконання зазначених функцій?

Відповідь лежить на поверхні: **тривала відсутність проекту розбудови держави на основі власних ресурсів.** Як кажуть шахісти в подібній ситуації, — немає плану.

Та й де ж йому взятись, коли принципи і поточні рішення у системі державного управління в Україні визначають не науковці й інженери, а так звані *політологи*, котрі багато базикають, але фактично ні за що не несуть відповідальності...

Зрозуміло, що неадекватні витрати на війну — вимушені. Але *по-перше*, їх нині не треба було б так багато, якщо б у суспільстві (а передусім — у його лідерів) висловилося розуму і патріотизму для збереження (а не цілковитого зруйнування) війська, а *по-друге*, значна частина нинішніх оборонних витрат використовується нераціонально.

Подібна ситуація «склалася» (так звично кажуть ті, хто цю ситуацію активно *складав*) в медицині, в освіті, комунальному господарстві й соціальному забезпеченні, де сумнівні експерименти, що більше нагадували товчення води в ступі, призвели до нинішнього абсурду, вихід з якого вітчизняні «державотворці» шукають у залученні фахівців з-за кордону та сумнівних кредитів МВФ.

У проблемі пенсійного забезпечення, а точніше — пенсіонерів, наші керманічі упродовж чверті віку докерувались до потрапляння у глухий кут, з якого не дуже бачать виходу та й не дуже той вихід шукають.

А тим часом співвідношення чисельності реально працюючих до чисельності пенсіонерів небезпечно наближається до 1:1. І це при тому, що тема раціонального використання (тобто повного завантаження) всіх вітчизняних трудових ресурсів ще навіть не поставлена на порядок денний роботи Уряду.

Зрештою, невміння поставити громадян до суспільно корисної, продуктивної роботи є характерною рисою системи господарювання в Україні та відповідних «господарників». А тому 190,6 млрд грн, за допомогою яких Уряд намагатиметься в ручному режимі керувати державою у 2017 році, є достатньо переконливою характеристикою КЗС.

У питання про витрати на «розвиток» системи оподат-

кування і системи судочинства можна особливо не заглиблюватись. Ці дві корупційні складові не потребують особливих рекомендацій і, з усього видно, цілком влаштовують владну верхівку та її бюрократичний апарат.

Ми аналізуємо ФВД на 2017 рік, але можемо порівняти цю модель з раніше побудованою нами ФВД за даними на 2010 рік.

На жаль, упродовж семи минулих років, принципових змін у вітчизняному національному господарстві не відбулось. Бо так само, як і сім років тому, так само й у плані на 2017 рік зберігається невідповідність між вагомістю функцій і витратами на їх виконання, що свідчить про нераціональне (передусім, організаційно-методичне), незбалансоване, далеке від оптимального використання коштів державного бюджету.

Недофінансованим залишається розвиток важливих галузей господарства, що визначають загальний рівень економіки країни. Наприклад, брак коштів у сфері виробництва продукції агропромислового комплексу в 2010 році становив 11 млрд грн., в промисловості — 12 млрд грн., в будівництві — 19 млрд грн., в оборонному комплексі — 17 млрд грн., в сфері прикладних наукових розробок — 13 млрд грн., тощо.

Нині, у проекті бюджету на 2017 рік, ці напрямки суспільної роботи (хіба що за винятком оборонного комплексу) так само потерпають, як і сім років тому.

Сума зайвих витрат у плані кошторису на 2010 рік становила близько 40% витрат державного бюджету, що є результатом формування головного кошторису держави на принципі лобіювання і, певною мірою, наслідком кримінально-тіньової організації фінансових потоків в Україні.

Однією з причин цієї ситуації є непомірно роздутий приватний сектор економіки за рахунок зменшення державної частки до небезпечно низького рівня, коли управління національним господарством виходить з-під контролю.

ЗЗВ є, певною мірою, наслідком факту недостатнього фінансування життєво важливих для країни функцій. Зокрема, закладене у бюджет на 2017 рік недофінансу-

вання сектору наукових досліджень становить близько 700 млн грн.

Водночас, виділяючи надмірні або недостатні кошти для виконання певних функцій, державний апарат не організовує належного використання цих витрат. Наприклад, надмірність витрат на навчально-виховні функції середньої школи в сумі 25 млрд грн. «мирно співіснує» з жалюгідним станом шкіл і мізерною зарплатою вчителів.

Неадекватно до вагомості відповідних функцій, держава недофінансовує розвиток основних продуктивних галузей, водночас виділяє значні кошти на діяльність силових структур.

У підсумку можна стверджувати, що система організації діяльності суспільства в Україні є вкрай неефективною. Вона не тільки не враховує інтересів більшості громадян, а й діє всупереч цим інтересам.

Найбільш суттєвим недоліком цієї алогічної діяльності є факт ігнорування потреб розвитку бюджетоформуючих галузей національного господарства. Замість розвитку промисловості і аграрного сектору, «бюджетоформуючими» визначено фіскальні органи (зокрема митницю і податкову службу).

До того ж, структура державного бюджету залишає величезний приватний сектор господарства якби на узбіччі діючої системи управління, лише частково виявляючи інтерес до нього в аспекті податків.

Стає очевидним що для створення умов гідного життя громадян на основі засад професійності, відповідальності та елементарної порядності, необхідно побудувати функціонально зумовлену і технологічно орієнтовану структуру управління держави, спроможну ефективно організувати діяльність суспільства.

А поки що, стабільна позиція України в останній двадцятці серед понад 150 країн у світових рейтингах, цілком обґрунтована.

То що робити?

Треба запропонувати урядовцям самим побудувати і проаналізувати ФМУ і ФВД України, тобто подивитись на себе самих, на власну діяльність та її наслідки у власне економічне дзеркало!

Тоді у них з'явиться можливість критичного осмислення реальності. Бо кожен, хто б взявся будувати ФВД за даних умов, неодмінно побачить кричущу невідповідність (несиметричність) між раціонально обґрунтованою вагомістю функцій на підставі реальних потреб — з одного боку, і злочинним невіглаством у сфері формування і використання публічних фінансів — з другого.

Упродовж понад двадцяти п'яти років можновладці України займаються незграбним затиканням очевидних дірок у національному господарстві на тлі цілком вдалого самозбагачення за рахунок створення цих дірок.

Коли цьому буде покладено край? Тоді, коли буде затверджено суспільно узгоджений **Проект розбудови майбутньої України** і буде розпочато здійснення цього проекту. Тому повернімось до проекту.

10.4. Організаційна структура управління суспільством

З позицій ТСМ, зокрема спираючись на *засади системного підходу*, начерк *Проекту розбудови майбутньої України* має складатись з чотирьох частин:

1. *Функціональна модель управління Україною (ФМУ).*
2. *Функціонально-вартісна діаграма раціонального використання коштів державного бюджету (ФВД).*
3. *Організаційна структура управління громадянським суспільством (ОСУС).*
4. *Конституція громадянського суспільства.*

Зрозуміло, що до цього додається відповідна Пояснювальна записка.

З першими двома позиціями ми розібрались, а отже необхідно побудувати схему *Організаційної структури управління Україною*, тобто громадянським суспільством.

Як зазначалось раніше, *схема організаційної структури* конкретної продукуючої системи нерідко (особливо в середовищі керівників адміністративного типу) вважається мало не вершиною моделювання системи управ-

ління, а подекуди сприймається як головний, або навіть єдино важливий елемент цієї системи.

Здавалося б, можна скористатись існуючою *Класифікацією організаційних структур (Додаток 9)* і, з дванадцяти запропонованих, обрати варіант, що найбільше відповідає уявленням конкретного керівника про управління колективом. Такий підхід до вирішення задачі є цілком можливий і завжди знаходиться під рукою кожного організатора-практика.

Проте для фахівця з ТСМ, *створення схеми організаційної структури* — це певний технологічний процес, внаслідок якого необхідно отримати продукт, що є органічно притаманний лише даній системі й впливає з її специфічних потреб і параметрів.

Тому порядок побудови Організаційної структури управління може бути такий. Спочатку розробляється *Функціонально-технологічна модель на основі життєвого циклу людини (ФТЛ)*.*

Спочатку визначають координатне поле для наступного розміщення на ньому функцій в межах життєвого циклу людини (по осі абсцис) з врахуванням п'яти основних напрямків функціонування суспільства (по осі ординат).

Практично це означає, що зліва направо буде зазначено *основні етапи життя людини* від народження до останнього подиху і переходу в інший світ, а од верху вниз — п'ять горизонтальних ліній, кожна з яких зазначає відповідний основний напрямок задоволення потреб суспільства.

* Ідея зазначеного порядку побудови ОСУС належить О. М. Гнедашу. Під час однієї з наших численних дискусій на тему застосування ТСМ для вирішення проблем на рівні держави, ми обговорювали різні аспекти застосування *Закону переходу на мікрорівень*. Олександр Миколайович запропонував представити інтереси суспільства на тлі динаміки об'єктивних потреб окремої людини упродовж її життя.

Тобто він поставив просте запитання: «Коли конкретні (які саме) функції потрібні людині — у дитинстві, в юності, у сімейному житті, в праці й відпочинку тощо?»

Відповіддю на це запитання стала *Функціонально-технологічна модель на основі життєвого циклу людини*.

Як ми вже знаємо, цих *суспільно орієнтованих напрямків* (функціональних блоків) є п'ять:

1. Захищати від зовнішніх і внутрішніх загроз;
2. Розвивати суспільство за рахунок виховання свідомих громадян;
3. Створювати сприятливі умови для реалізації ініціатив і здібностей;
4. Вдосконалювати соціальну сферу життя громадян;
5. Ефективно управляти країною в національних інтересах.

На підготовлене таким чином поле переносять назви функцій, розміщуючи кожен функцію в необхідному місці, тобто в точці, де існує потреба її виконання.

Наприклад, функція «2.2.1. Удосконалювати і впроваджувати програми сімейного виховання майбутніх батьків» (тобто її індекс 2.2.1) має зайняти місце в крайній лівій точці на другій лінії напрямку — «Розвивати суспільство за рахунок виховання свідомих громадян».

Функція 2.2.1 є дуже важливою. Вона має передувати народженню майбутньої людини і на четвертому рівні структуризації представлена її підфункціями: «2.2.1.1. Виховувати у школярів, студентів і працюючої молоді усвідомлення розумного вибору партнера з позиції майбутніх батьківських обов'язків», «2.2.1.2. Проводити морально-психологічну підготовку хлопців і дівчат до майбутнього подружнього спільного життя», «2.2.1.3. Проводити необхідні медичні й генетичні дослідження та лікувальні процедури», «2.2.1.4. Організовувати самостійне і самодостатнє життя дорослої людини», «2.2.1.5. Створювати необхідний фінансовий і майновий базис для сімейного життя».

Тоді в крайній правій точці на цій лінії має зайняти місце функція «Упорядковувати і раціонально використовувати в інтересах суспільства творчий доробок і життєвий досвід людини наприкінці її життя».

Між зазначеними крайніми точками розміщують всі необхідні функції людини упродовж динаміки життя, тісно пов'язані з її суспільними обов'язками, з врахуванням *суспільно орієнтованих напрямків*.

Поступово, в процесі перенесення назв функцій з ФМУ

на поле ФТЛ, формуються *локальні скупчення функцій*, об'єднаних не лише місцем їх виконання, а й спільністю професійних інтересів.

Тобто відбувається логічно-раціональний *синтез організаційної структури держави* на основі узгодження органічних потреб громадян з суспільно важливими обов'язками владного апарату (Додаток 15).

Кожне *локальне скупчення функцій* у місці їх виконання можна розглядати як прообраз відповідного структурного елемента в системі управління державою та змісту діяльності її управлінського апарату.

У такий спосіб, формуючи структурні елементи апарату управління через визначені для них функції, отримуємо **Організаційну структуру управління громадянським суспільством в Україні** (Додаток 16).

Що цікаве і нетипове знаходимо на цій моделі, де розмір відповідних структурних елементів системи визначено (геометрично і арифметично) на підставі їх вагомості?

Передусім, бачимо, що найважливішим і найбільшим за обсягом своїх функцій є *Міністерство Національного Господарства*, вагомість якого становить 45% від загального обсягу функцій в державі. До складу цього Міністерства входять шість Департаментів галузевого спрямування:

— *Департамент прикладних досліджень в інтересах Національного Господарства.*

— *Департамент видобутку копалин і розвитку енергетики.*

— *Департамент розвитку вітчизняного промислового виробництва.*

— *Департамент розвитку агровиробництва і переробки агропродукції.*

— *Департамент комунікацій (транспорту, зв'язку, інфраструктури).*

— *Департамент бюджету, публічних фінансів і оподаткування.*

Важливим структурним елементом системи є *Міністерство науки і освіти*, серед чотирьох підгалузевих частин якого важливу роль виконують *Департамент*

всєбічної підготовки дітей і молоді до дорослого життя та Управління підтримки творчих ініціатив і кадрового розвитку.

По суті, ці два Міністерства мають у своєму складі необхідний комплекс можливостей для виконання фундаментальної функції першого рівня структуризації — *«З. Створювати сприятливі можливості для реалізації творчих здібностей всіх працездатних громадян в інтересах національного господарства».*

Як можна переконатись, функціональну обумовленість існування і цільову спрямованість діяльності структурних елементів цієї системи управління закладено в їх назвах: *Міністерство оздоровлення і соціальної підтримки громадян, Міністерство культури і національної спадщини, Міністерство у справах самоврядування і місцевої адміністрації, Служба захисту природного середовища і природних ресурсів, Департамент справедливості, Оборонне відомство, Державний Комітет Контролю* тощо.

В діяльність цих та інших підрозділів закладено чітку орієнтацію на кінцеву мету, визначену у формулюванні **Головної функції держави:** *«Створювати та розвивати умови для гідного життя громадян України шляхом максимально ефективного і морального використання людського, природного та господарчого потенціалу країни».*

10.5. Конституція Громадянського Суспільства

Що таке Конституція, для кого вона і для чого, який повинна мати зміст? Дехто досі вважає, що це такий собі традиційний атрибут державності — лежить собі на столі Президента, як булава, і їсти не просить.

Називається *Законом прямої дії*, але до інтересів абсолютної більшості громадян не дуже має відношення...

Так буде доти, доки Конституцію не буде встановлено, як *інструкцію про порядок раціональної організації життя в державі* та не буде затверджено, як *суспільний договір*.

Саме з позицій зазначених *інструкції і договору*, нами розроблено і опубліковано у квітні 2014 року новий Основ-

ний Закон України — Конституція Громадянського Суспільства*. Цей новаторський *Проект за громадською ініціативою* виконала творча група на чолі з Євгеном Голибардом.

Новітній правовий документ можна також називати **Конституцією солідарності**, бо в ньому закладено не лише **принципи**, а й **механізми взаємної солідарної відповідальності** держави і суспільства, керівництва і громади, чиновника і громадянина.

Як читаємо на обкладинці цього незвичного видання, — *«Конституція солідарності є засобом нормативного врегулювання і обґрунтування солідарних правових взаємовідносин між громадянами Української Республіки, незалежно від їх місця в суспільній ієрархії, посадових чи інших обов'язків».*

Конституція Громадянського Суспільства принципово відрізняється від попередніх конституційних спроб. Відрізняється своїм змістом, спрямованістю і закладеною в ній **обов'язковістю** використання права і влади в інтересах всіх громадян.

Всі попередні Конституції були лише *деклараціями про наміри* і мали парадний характер. Зокрема, у дотеперішній Конституції України (1996 року) використано формулювання, що повторюють комуністичні агітки сталінських часів, а саме:

«Кожен має право..., Ніхто не може бути..., Не допускається..., Держава створює умови..., Охорона здоров'я забезпечується..., Держава сприяє розвитку..., Держа-

* Конституція Громадянського Суспільства (Конституція Української Республіки, Конституція Солідарності) попередньо вийшла друком видавництва «Фенікс» у квітні 2014 року, а потім, після певної апробації й уточнення, — у березні 2015 року.

Інформацію про цю Конституцію опубліковано в газетах «Голос України», № 88, 07.05.2014 та «Слово Просвіти», ч. 19, 15–21.05.14.

Їй була присвячена спеціальна передача на Радіо «Голос Києва» у червні 2014 року.

Повний текст Конституції Громадянського Суспільства у вигляді брошури входить до комплексу даного підручника.

Бажаючи можуть також отримати текст цієї Конституції за адресою: <http://www.plukr.org/books.html>.

ва забезпечує умови..., Народне волевиявлення здійснюється..., Держава гарантує...» і т. д. і т. п.

Це хвалебна пісня про те, що у нас вже все здійснено чудово і прекрасно, бо в Конституції 1996 року використано дієслова у довершеній формі. Хоча всім відомо, що реально держава нічого **не гарантує, не забезпечує, не створює умови...** Натомість у **Конституції Громадянського Суспільства** йдеться про те, як **має бути** і про те, що **треба робити**.

Конституція громадянського суспільства — це визначальний для Української Нації та Української Держави нормативно-правовий документ, який є центральним ядром цілісної **Системи управління Україною**.

Виходячи з принципів, законів і правил Технології Системного Мислення, в **Систему управління Україною** повинні входити чотири взаємопов'язані нормативно-правові комплекси:

1. Функціональна модель раціонального управління Україною.

2. Функціонально обумовлена Конституція Громадянського Суспільства.

3. Функціонально обумовлена та технологічно орієнтована Організаційна Структура України.

4. Фінансовий план держави на основі функціонально-вартісної діаграми.

Конституція громадянського суспільства називається **функціонально обумовленою**, тому що побудована на основі **Функціональної моделі управління Україною** і вимагає від конкретних органів держави, посадових осіб, організацій і громадян виконання чітко визначених **функцій** в інтересах всієї Української Нації.

Водночас ця Конституція є головним елементом **солідарної системи державного устрою**. Кожна з нормативних статей Конституції громадянського суспільства складається з трьох частин:

а) функціонально-правова норма, що вимагає від кожного, хто перебуває на території України, безумовного виконання цієї норми в інтересах громадян, суспільства, держави, Української Нації;

б) санкція, що має бути застосована в разі порушення

(недотримання) зазначеної функціонально-правової норми;

в) назва посадової особи та/або органу, які повинні контролювати дотримання цієї функціонально-правової норми та застосування санкцій в разі її порушення.

В Конституцію Громадянського Суспільства **вперше** закладено **чіткі механізми народовладдя**, за допомогою яких громадяни можуть здійснювати владу безпосередньо і через загальнодержавні та самоврядні органи. На відміну від попередніх Конституцій, які були лише деклараціями про наміри і мали переважно парадний характер, **Конституція Громадянського Суспільства є робочою збіркою принципів положень і юридичних норм**, призначених для обов'язкового, практичного, повсякденного застосування.

У цій Конституції чітко сформульовано **вимоги**, які суспільство ставить перед державними службовцями, політичними партіями, громадськими організаціями і громадянами. Зокрема Конституція встановлює **тексти Присяги** для кожного різновиду державних службовців та санкції за її порушення. Також передбачено чіткі механізми **відкликання (усунення) з посад** державних службовців і керівників недержавних організацій всіх рівнів.

Саме завдяки такому зобов'язуючому підходу, Конституція стає насправді *Основним Законом прямої дії*, а отже, справжнім фундаментом законодавства і прикладом практичної реалізації правових норм в інтересах всіх громадян. Вона дає чіткі визначення принципів понять, що лежать в основі республіканського державного устрою і використовуються в процесі державотворення, а саме:

— **республіка**, тобто держава **публічної** (народної) влади;

— **взаємна відповідальність**, як умова солідарної системи державного устрою (зокрема з врахуванням вагомості рекомендацій);

— **суспільний постулат солідарності**;

— **гасло** суспільної діяльності;

— **критерій суспільної корисності** кожного державного і недержавного органу, службовця, кожної посадової особи, кожного громадянина України;

- Українська Нація і Поклик крові;
- Національна Ідея, національне і мовне питання;
- Ідеологія українського патріотизму і три Ідеали Української Нації: моральний, виховний, політичний;
- поділ влади на чотири складові, незалежні у межах своєї компетенції: законодавчу, центральну виконавчу, самоврядну та судову;
- уточнення Державних символів Української Республіки;
- головні обов'язки (функції) кожного громадянина Української Республіки;
- вимоги до політичних партій і громадських організацій.

Зокрема політичним ідеалом Української Нації запропоновано визнавати такий оптимальний результат *спільної* наукової, господарчої, культурно-освітньо-виховної та міжнародної діяльності державних органів, установ, підприємств і організацій всіх форм власності, громадських організацій та окремих громадян, коли:

- 1) рівень безробіття в Україні не перевищує 3%;
- 2) рівень інфляції не перевищує 3% на рік;
- 3) сукупний державний борг не перевищує річної суми дефіциту державного бюджету;
- 4) сальдо балансу зовнішньої торгівлі є позитивним;
- 5) українська мова повсякденно використовується всіма громадянами Української Республіки на всіх рівнях спілкування, в усіх сферах, галузях і сегментах суспільного і побутового інформаційного простору;
- 6) за рівнем доходів населення Українська Республіка входить до першої десятки країн світу;
- 7) за тривалістю життя громадян, Україна входить до першої десятки кращих країн світу;
- 8) Українська Республіка забезпечує себе необхідними джерелами енергії та сировини і не залежить від зовнішніх постачальників;
- 9) Збройні Сили Української Республіки та інші збройні формування визначені цією Конституцією, за патріотичної участі всіх громадян, здатні захистити незалежність, територіальну цілісність і суверенітет України;

10) за станом природного середовища і екологічними показниками Україна входить у десятку кращих країн світу;

11) за досягненнями своїх представників на стадіонах і спортивних аренах Українська Республіка входить до десятки кращих країн світу;

12) Україна і Українці користуються заслуженим авторитетом у світі.

Маючи цей закріплений у Конституції і відомий всім громадянам дороговказ, вже не має сенсу бавитися у передвиборчі обіцянки лідерів і партій, а потім виправдовуватись з посиланням на несприятливі обставини.

Політичний ідеал Нації і Держави — це чітке завдання, яке ми всі спільно повинні вирішити, це планка, яку будь-що треба подолати, це мета яку треба досягти. Відповідно, це стосується також **морального і виховного ідеалів**.

Конституція Громадянського Суспільства вміщує чітке формулювання **Національної Ідеї**:

«Українська земля — це наша Мати, яка нас породила, годує, виховує і єднає, а в призначений час прийме кожного і долучить до сонму предків.

Тому наша Мати-Україна потребує від кожного Українця, від кожного громадянина України безумовної відданості, шанобливої уваги, любові, піклування.

Українську землю маємо захищати від всіх її ворогів до останньої краплі крові».

У цій Конституції вперше чітко визначено **устрій громадянського суспільства** на основі трирівневої адміністративно-територіальної структури; зазначено відповідні функції врядування на кожному рівні.

З особливою досконалістю опрацьовано **організаційно-правові норми самоврядування на місцевому рівні** — на рівні району, міста, селища, села, з максимальною робочою деталізацією напрямків діяльності, обов'язків, повноважень, джерел фінансування, витрат, тощо.

У розділі *«Основні функції держави»* визначено функції відповідних органів у сферах: Оборона і безпека, Служба захисту конституційних прав громадян, Державний Комітет Контролю, Зовнішньополітичне відомство Української Республіки, Сфера виховання, освіти і на-

уки, Господарча діяльність: планування, виробництво, фінанси, Паливно-енергетичний комплекс, Сфера оздоровлення і соціальної підтримки громадян, Сфера культури і національної спадщини.

У цьому розділі, так само як в інших, багато новацій. Зокрема у частині «*Оборона і безпека*» передбачено діяльність **військових формувань територіальної оборони**. У частині «*Господарча діяльність: планування, виробництво, фінанси*» визначено **єдину податкову норму**, у частині «*Сфера оздоровлення і соціальної підтримки громадян*» передбачено **стимулювання самооздоровлення громадян** тощо.

У частині «*Служба захисту конституційних прав громадян*» передбачено, що ця служба повинна координувати діяльність **префектів**, всебічно підтримувати діяльність **регіональної поліції**, **місцевих шерифів**, надавати їм кадрову, професійну і організаційну допомогу, зокрема у сфері профілактичної роботи та розвитку громадських ініціатив.

Розділ «*Центральні органи управління державою*» вміщує функції і норми діяльності Національних Законодавчих Зборів Української Республіки, Ради Міністрів Української Республіки та її Апарату, Президента Української Республіки та його Канцелярії.

Зокрема передбачено що **Національні Законодавчі Збори Української Республіки** у складі 300 народних депутатів України повинні щорічно оновлюватись на одну третину шляхом виборів.

Чітко визначено вимоги до кандидатів на високі державні посади, зокрема на посаду Президента Української Республіки. Позаяк Президент Української Республіки повинен виконувати функції Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, то він обов'язково мусить мати відповідну військову підготовку.

Розділ «*Юстиція*» вміщує загальні норми діяльності й відповідальності Міністерства справедливості, Прокуратури, Судів і судочинства, а також Конституційного Трибуналу Української Республіки.

* * *

Наприкінці цього розділу варто зробити три зауваження.

По-перше, тут наведено один з можливих варіантів застосування ТСМ для розробки *Проекту розбудови майбутньої Української Республіки*.

Головне, що вказано і пройдено *методико-технологічний шлях* аналітичного проектування з застосуванням функціональних моделей та їх похідних.

По-друге, тут представлено лише *ескізний начерк* Проєкту, а не його *технічний*, а тим паче не *робочий* формат. А отже, для *проектантів у галузі державотворення* (маймо надію, що така галузь знань та практичного будівництва колись в Україні з'явиться і функціонуватиме), ми надали підстави, щоб ті, хто йдуть за нами, продуктивно думали у продуктивному напрямку.

По-третє, в процесі освоєння методів і прийомів аналізу наявних та синтезу нових конфігурацій і змісту систем, першорядне значення мають не цифри, а тенденції. Адже саме аналіз динаміки поведінки сукупностей показників може допомогти зрозуміти наміри і напрямок мислення тих, хто створив об'єкт нашої зацікавленості.

**«Ви не зробите помилки,
якщо вчините правильно»**

Марк Твен

10. Начерк проекту Української Республіки

10.1. Україна — зона безвідповідальності

Всі раніше розглянуті у цьому підручнику методичні положення і приклади їх застосування, що стосуються продукції (ТС: виробів, споруд, малих форм тощо) і продуцентів (ПС: підприємств, науково-виробничих об'єднань, організацій, установ тощо), залишаються актуальними для таких великих систем як адміністративно-територіальні одиниці, регіони, країни і міждержавні об'єднання (зокрема див. *Додатки 7 і 8*).

Великі системи — це великі проблеми. Бо відсутність системного підходу при їх створенні, використанні й в регулюванні їх діяльності породжує великі глупоти і великі втрати.

У сфері державного управління в Україні, на жаль, ми не бачимо взірців системного підходу до розв'язання проблем будівництва країни і формування напрямків її раціонального розвитку. Так званий *«метод спроб і помилок»* (та ще й доведений до абсурду лукавим «браком політичної волі») був, й на разі залишається домінуючим, а по суті — єдиним у діяльності всіх гілок влади загалом і можновладних осіб зокрема.

Для порівняльної оцінки нинішньої ситуації з ситуацією, яку ми переживали в Україні у перші роки після набуття незалежності, пропоную фрагмент з книжки *«Що і як реформувати»*, опублікованої 1995 року:

«Кількість наддорогих іномарок з приватними номерами продовжує неухильно збільшуватися, ...банки, фінансові групи, концерни, посередницькі компанії й інші лихварські утворення разом з Національним банком успішно розкручують новий тур операцій з цінними паперами, а десятки

мільйонів законослухняних громадян... щовечора намагаються зрозуміти свої перспективи крізь телевізійні посмішки керівників, котрі називають себе «гарантами конституційного ладу» в Україні.

Отож народ і сподівається на гарантів. Сподівається, думає і чомусь не знаходить логічного зв'язку між тим, що від гарантів чує по телевізору і тим, що бачить навколо у вільному падінні зтяжненого стрибка. Бо не бачить головного — парашута. І хоча сприймає посмішку кожного чергового гаранта, але продовжує падати. І думає.

Думає народ і згадує, як спочатку, ніби між іншим, Кримській області, при активному сприянні першого гаранта, було надано статус автономної поступово республіки, що створило необхідні умови для виборів Президента Криму і прецедент для активізації відповідних процесів автономізації в Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій і Дніпропетровській областях.

Потім була Дума при Президенті України (про цю Думу вже ніхто й не згадує), був ряд експериментів з радниками і урядовими особами, які пішли собі так нічого й не побудувавши в державі; була серія кредитних емісій, що допомогла розвитку фінансових структур, продовжила зuboжіння населення і падіння виробництва, а головне — сприяла тіснішій взаємодії Росії з Україною по лінії визискування останньої настільки, що вже тепер нам, як кажуть, нема чим розрахуватись за наші борги» [15, стор. 17].

Повторюю: це цитата з книжки, що вийшла у світ 1995 року і вміщує пропозиції реформування в загальнонаціональних та індивідуальних інтересах громадян України; пропозиції, які й сьогодні не втратили свої актуальності. Не втратили, бо й досі особи на відповідальних посадах демонструють факти своєї безвідповідальності за долю країни.

Чи відтоді щось принципово змінилося на позитив в Україні? Понад чверть віку ми спостерігаємо послідовне руйнування нашої Батьківщини під незмінним гаслом її реформування.

Упродовж двадцяти п'яти років керівна верхівка в Україні брала (й надалі бере!) у міжнародних донорів і кре-

диторів гроші на реформування, але продовжує демонструвати свою повну нездатність у трьох ключових, принципових складових життя суспільства:

— невміння використовувати вітчизняні ресурси в інтересах суспільства;

— невміння організувати продуктивну діяльність громадян;

— невміння бачити перспективу.

Будь-який господар, навіть якщо хоче побудувати примітивну комору, а тим паче — хату, спочатку намалює цю будівлю у власній уяві, потім намалює вид споруди на папері, виконає розрахунки потрібних будівельних матеріалів, часу будівництва і чисельності будівельників. Тобто зробить проект будівництва.

Упродовж понад чверті століття у жодного президента і у жодного уряду України *«не дійшли руки»* до розробки проекту будівництва Української Республіки. Гірше того — повноважні особи у керівництві держави та їх бюрократичне оточення ігнорували численні пропозиції, спрямовані на створення такого проекту в інтересах усього суспільства [15].

Натомість, під пильним оком й за активної участі лідерів держави, відбувалось послідовне й нахабне пограбування суспільства в інтересах підступних брехунів у владних кабінетах та їх олігархічного оточення.

Корумпований бюрократичний апарат із задоволенням тасував одну й ту саму кадрову колоду своїх осіб, продовжував грати у *«програми»* та у щорічне *«формування бюджету розвитку»*, радісно приймав чергові транші міжнародних кредитів для проведення власних фінансових оборудок, запевняв Москву у своїй лояльності, а партнерів на Заході — у відданості *ідеалам демократії*.

Показово, що словосполучення *Українська Республіка* ще досі практично відсутнє в офіційному і побутовому лексиконі. Це не лише відриває розуміння *ідеалів демократії* від усвідомлення *республіканського устрою* суспільства, а й вносить плутанину в фундаментальні визначення, коли в одному слові *Україна* вміщують кілька різних значень водночас: *країна, держава, територія, ми, народ, титульна нація, рідна земля*.

Щоправда, у першій Конституції України (1996 року) стверджується, що *Україна є республікою*. Проте державний устрій і фактична система управління країною (упродовж всього періоду незалежності й на момент підготовки цього підручника) більше нагадує кланово-олігархічну модель, а не республіканську.

У цих умовах ніхто з можновладців не хотів (й досі не хоче) чути про раціональні системні рішення проблем країни, держави, її суспільства та про методи, що можуть допомогти в цьому. Тому й війна російсько-українська була неминучою, бо надто довго в країні панувала брехня і окоманілювання, носіями яких були малограмотні хитруни і відверті зрадники.

Власне агресія Росії на початку 2014 року виявила сумну картину суспільно-економічного стану України, керівництво якої призвичаїлось ховати власну безпорадність за так званими «макроекономічними показниками», не бентежачись фактичними мікроекономічними параметрами, що характеризують життя абсолютної більшості громадян.

Набравши обертів деградації у попередні роки, економічна ситуація в Україні на кінець 2015 року стала катастрофічною за річними темпами падіння:

- обсяг промислової продукції -7,2%;
- обсяг продукції сільського господарства -13,4%;
- експорт товарів та послуг -30,8;
- реальний наявний дохід населення -26,6%;
- індекс споживчих цін +43,3%.

Додайте до цього проблеми українського війська, яке тоді щойно почало створювати на тлі самовідданості волонтерів, врахуйте майже три мільйони внутрішньо переміщених осіб, котрі втекли від російських окупантів, корупцію на всіх щаблях влади і судочинства, криміногенну ситуацію, безробіття, екологічні проблеми і погіршення стану здоров'я громадян, а тут ще й невизначеність та нерішучість так званих «реформаторів»...

І це при тому, що чисельність населення України упродовж цих двадцяти п'яти років зменшилась на 10 млн осіб і станом на кінець 2015 року становила близько 42 млн осіб, з яких багато хто виїхав за межі, а інші (зокрема молодь) мріють виїхати на Захід.

Мало що змінилось станом на кінець 2016 року. Система господарювання у багатій Україні (а власне про багаті природні, матеріальні, трудові та інші ресурси нашої країни доволі часто доводиться чути, зокрема й з вуст високих посадовців) залишилась принципово тією самою — постсовєцькою, бюрократичною, з елементами двох протилежностей: демократії і тоталітаризму. Державний борг лише упродовж вересня 2016 року виріс на 2 млрд доларів США.

Словом, «*дореформувалися*»!

А якщо почнемо реформувати насправді, без «лапок»? З чого слід починати і хто має починати?

Починати слід всім нам, активним громадянам, незалежним від корумпованого чиновництва. Починати з усвідомлення власної відповідальності за долю нашої Батьківщини.

Як ми вже переконались упродовж 2014–2016 років, саме пересічні громадяни (передусім, активна патріотична молодь) здатні до позитивного реформування життя в Україні.

Можна навіть стверджувати, що абсолютно всі позитивні зміни в житті українського суспільства, починаючи від *Революції на граніті* (1990 рік) й потім упродовж 1991–2016 років, здійснено *виключно під тиском активних громадян і всупереч протидії з боку можновладців*.

Рішучими вимогами активні громадяни вибороли частину нашого сьогодення й надалі йдуть по шляху боротьби за втілення в життя наших вимог. Але щоб наші вимоги, наше розуміння кожної проблемної ситуації і шляхи її розв'язання були правильними, не забуваймо про *Правила системного підходу і Закони існування і розвитку систем*.

Зокрема не забуваймо про *Закон переходу на мікрорівень*, який конкретно вказує на наше *мікрорівневе* право брати на себе щоразу більше повноважень у сфері організації життя суспільства.

Зрештою, територіальні громади, які взяли за наведення порядку на територіях своєї відповідальності, вже мають очевидні позитивні зрушення, самі контролюють ситуації на своїх територіях проживання.

Натомість, у державі в цілому, ще немає єдиного центрального органу, який був би цілком незалежним, мав би контролювати діяльність структур управління, установ, підприємств і організацій, розподіл і використання публічних фінансів тощо з метою очищення цих структур від корупції, хабарництва і зловживань.

Щоправда є НАБУ, з'явилося електронне декларування статків, є Генеральна прокуратура і *дещо оновлена* структура органів юстиції, але...

Але по-перше, це все ще дуже «дещо»; по-друге — вони працюють як Лебідь, Рак і Щука у відомій байці; а по-третє — всі вони залежні від так званої «політичної волі» конкретної особи та його апарату.

10.2. Функціональний підхід до реформування

Щоб добру справу зробити правильно, треба спочатку чітко сформулювати мету; в даному разі — *мету реформування*, тобто *мету процесу реформування*:

«Сприяти створенню стабільної суверенної Української Республіки, яка розвивається самостійно, у повній відповідності з вітчизняними ресурсами і потребами громадян, враховуючи і узгоджуючи свої інтереси з міжнародним співтовариством на основі першочерговості власних цілей».

Як бачимо, реформаторська функція «сприяти створенню стабільної суверенної Української Республіки» є правильною, але доволі декларативною (хоча б тому, що не має в собі чисельних значень відповідних параметрів), а отже — дещо відірваною від конкретики інтересів на нашому мікрорівні.

Одна справа — «сприяти створенню», інша — *створювати*.

Проте зазначена функція вміщує важливе, принципове для нас, положення: *«яка розвивається самостійно, у повній відповідності з вітчизняними ресурсами і потребами громадян».* Ключове словосполучення — *«потреби громадян».*

Запитайте себе, своїх родичів і знайомих: *Які наші*

першочергові потреби? та Як треба виходити з кризи? Тільки запитайте серйозно, розраховуючи на вдумливу реакцію.

І ми вже знаємо, яка буде відповідь кожної сумлінної, працьовитої особи: *«Не треба мені допомагати, краще не заважайте! А ще краще — створіть умови для реалізації творчих ініціатив!»*

А отже, знаючи потреби громадян Української Республіки, можемо сформулювати **головну функцію держави:**

«Постійно створювати та розвивати необхідні умови для гідного життя громадян Української Республіки шляхом максимально ефективного і морального використання людського, природного та господарського потенціалу країни». Якщо коротко, головна функція держави: «Створювати умови».

Формулюванням цієї головної функції, ми поклали початок побудові **Функціональної моделі управління Українською Республікою (ФМУ).**

Надалі, починаючи од *головної функції*, будемо визначати відповідні функції нижчого рівня структуризації шляхом розподілу кожної функції вищого рівня на п'ять підфункцій. При цьому щоразу будемо шукати відповіді на ключове запитання: *«Які п'ять підфункцій треба виконати, щоб стала виконаною їх надфункція?»*

Кількісний склад ФМУ характеризується пропорціями її наповнення і розвитку за рівнями структуризації: перший — 5 функцій, другий — 25, третій — 125, четвертий — 625, п'ятий — 3125, шостий — 15625 функцій... На шостому рівні структуризації відкриваються функції, що безпосередньо стосуються організації повсякденного життя громадян і їх інтересів.

Можна собі уявити, яка це складна і відповідальна робота — будувати ФМУ.

У даному випадку, маючи головну функцію для першого розподілу на п'ять підфункцій, пропоную користувачам цього посібника (читачам, студентам, слухачам курсу та ін.) зупинитись на цьому моменті викладу.

Пропоную вам не читати і не цікавитись, що там буде далі по тексту, а спробувати самостійно сформулювати

п'ять підфункцій, виконання яких гарантує виконання головної функції.

Думайте, формулюйте, записуйте. Головне: постійно майте на думці технологічне запитання: *«Які п'ять підфункцій треба виконати, щоб стала виконаною їх надфункція?»*

Тим часом, у порядку *«рекламної паузи»*, нагадаю, що не слід лякатися того факту, що на першому рівні структуризації, який ми щойно будуємо, формулювання можуть видаватись для когось занадто узагальненими, далекими від конкретики інтересів на нашому мікрорівні.

Все правильно — якраз на вищих рівнях структуризації (на першому, другому, третьому) розміщуються функції, тобто дії (а точніше — великі блоки дій), що їх мають виконувати відповідні блоки (комплекси) вищого управління країною.

В процесі подальшої структуризації, зокрема при формулюванні функцій четвертого, п'ятого, шостого рівнів ФМУ, побачимо функції, які треба виконувати на рівнях, що відповідають сфері наших безпосередніх інтересів, а тим паче — виконувати за нашої участі.

Отже, в процесі побудови ФМУ, її авторам стає зрозумілим, які функції мають виконуватись у вищих ешелонах влади, а які — на середніх і нижчих рівнях. Перед нами постає **системна конструкція взаємопов'язаних дій на всіх рівнях громадянського суспільства.**

Причому, послідовно структуризуючи головну функцію, ми вибудовуємо ФМУ тільки з корисних, потрібних нам функцій, кожна з яких є частинкою великої роботи національного масштабу, в якій немає місця для «спроб і помилок». У такий спосіб ми закладаємо фундамент раціонального управління, а відповідно, у подальшому — порядок оптимального розподілу і використання ресурсів.

Якщо ви самостійно вже сформулювали і записали п'ять функцій першого рівня структуризації, можемо продовжити будувати нашу модель.

Між іншим, можете паралельно будувати свій варіант

ФМУ, цілком відмінний від цього, що тут запропоновано. А варіант, який ми вже розпочали будувати, розроблено творчою групою *меритократів** на чолі з автором.

Зрозуміло, що це не проста справа. Розподіл кожної функції на підфункції, як правило, супроводжується дебатами (а подекуди й суперечками). Бо кожен випадок застосування ТСМ є, водночас, процесом навчання. Тому є вибір: користувачі можуть йти за викладом автора, або будувати свій варіант ФМУ.

На першому рівні структуризації (тобто безпосередньо структуризуючи головну функцію держави) ми запропонували такий ряд функцій:

1. Виходячи з національних інтересів, захищати Україну та її громадян від зовнішніх і внутрішніх загроз	2. Постійно відтворювати та розвивати суспільство, виховуючи фізично, духовно й інтелектуально досконалих громадян	3. Створювати сприятливі можливості для реалізації творчих здібностей всіх громадян в інтересах національного господарства	4. Розвивати соціальну сферу життя суспільства, гарантуючи достойний рівень добробуту для всіх громадян	5. Ефективно управляти країною, використовуючи владні регуляторні функції виключно в національних інтересах
---	--	--	---	---

Як бачимо, для функцій першого рівня структуризації, ключовим є поняття, що стоїть за словосполученням «*національні інтереси*».

Воно й зрозуміло, адже йдеться про функції (а по суті — про п'ять великих *блоків функцій*), що мають контролюватись на вищому щаблі управління Українською Республікою, тобто там, де сходяться і узагальнюються всі інтереси всіх громадян.

Короткий відступ по темі, щоб нагадати про практичну теорію. Бо дехто мабуть забув, що *Правила системного підходу* і *Закони існування та розвитку сис-*

* Волонтерська творча група працювала у складі: Ірина Василик, Олександр Гнедаш, Євген Голибард, Тарас Гринчак, Роман Ковальчук, Олег Мьяльниця, Володимир Пархоменко, Святослав Стеценко та ін.

тем використовують не для гри у псевдомудрі міркування, а для перевірки і шліфування рішень.

Зокрема, як перевірити наше рішення ФМУ на першому рівні структуризації? Пройдіться думкою по всіх *Правилах* і *Законах* з прив'язкою до запропонованого рішення, тобто до п'яти функцій першого рівня.

Особливу увагу приділіть *Правилу структурності*, *Закону повноти частин системи* і *Наслідки* цього закону, які ми сприймаємо як критерії повноцінності системи під час її створення і розвитку.

З огляду на ці критерії, система з п'яти функцій на першому рівні структуризації цілком і повністю розкриває зміст *головної функції* ФМУ. Бо як модель продукуючої системи, вона вміщує у собі всі п'ять частин, необхідних для нормального функціонування цієї системи:

— в центрі системи — економічний фундамент, тобто необхідні умови і засоби для продуктивної діяльності в інтересах національного господарства (третя функція);

— є необхідний захист всього нашого національного господарства;

— люди — свідомі й відповідно підготовлені громадяни, котрі продуктивно використовують економічний фундамент в національних інтересах (друга функція);

— блок функцій соціальних гарантій для громадян (четверта функція);

— системний комплекс функцій і регулювання процесом життя країни (п'ята функція).

Нічого не забули? Все врахували? Тоді можемо переходити до розробки елементів ФМУ на другому рівні структуризації. І на кожному рівні так само маємо перевіряти свої рішення, звертаючись до *Правил* і *Законів*.

У процесі структуризації, функції нижчих рівнів поступово набувають більшої конкретики, наближаючись до рівня відповідних проблем, їх розуміння і можливості вирішення.

На другому рівні структуризації цю конкретику ще не

дуже видно, але вже починають вимальовуватись принципи напрямки діяльності держави. Зокрема перший (оборонно-безпековий) функціональний блок можна представити такими **функціональними напрямками**:

1.1. Тримати оборону України, готовність протистояти військовій агресії із-зовні	1.2. Захищати громадян від протиправних нападів і дій в Україні	1.3. Захищати інтереси України та її громадян у світі дипломатичними методами і засобами	1.4. Специфічно збирати, досліджувати і використовувати інформацію в інтересах безпеки українського суспільства	1.5. Захищати громадян, сферу їх життя і праці від порушень екології, природних катаклізмів, техногенних катастроф
--	---	--	---	--

На третьому рівні структуризації, кожен з цих функціональних напрямків логічно розподіляється на їх складові. Наприклад, виходячи з потреб військового напрямку (1.1.), означимо такі його **функціональні складові**:

1.1.1. Охороняти кордони України, гарантуючи законний пропуск людей і вантажів	1.1.2. Удосконалювати систему будівництва, організації і управління ЗСУ на основі військової доктрини	1.1.3. Навчати діючий особовий склад збройних формувань методам бойових дій та готувати населення до особливого періоду	1.1.4. Розробляти і впроваджувати нову військово-техніку, озброєння, оснащення, матеріали, устаткування	1.1.5. Удосконалювати форми і методи участі України в системі міжнародної безпеки
--	---	---	---	---

На четвертому рівні структуризації, подальша деталізація функціональних напрямків виявляє необхідність виконання конкретніших функцій. Наприклад, у сфері захисту суверенних прав та інтересів Української Республіки на кордонах, необхідно здійснювати такі **групи функцій**:

1.1.1.1. Моніторити і аналізувати практику державного кордону, розробляти пропозиції з вдосконалення діяльності прикордонників та готувати кадри з урахуванням вітчизняного і міжнародного досвіду.

1.1.1.2. Облаштувати зону кордону необхідними спорудами, приладами, устаткуванням, апаратурою тощо.

1.1.1.3. Виконувати необхідні службові функції в зоні кордону.

1.1.1.4. Удосконалювати форми, методи, структуру управління і практику діяльності прикордонників.

1.1.1.5. Удосконалювати інформаційно-роз'яснювальну і патрвотично-виховну роботу серед громадян України, зокрема тих, котрі мешкають у прикордонній зоні.

Відповідно, у сфері будівництва, організації і управління Збройними Силами України, на четвертому рівні ФМУ необхідно здійснювати такі **групи функцій**:

1.1.2.1. Моніторити ситуацію, ризики, виклики і загрози для України у військовій сфері міжнародних стосунків, контролювати стан бойової готовності ЗСУ, розробляти рекомендації з вдосконалення обороноздатності країни.

1.1.2.2. Удосконалювати структуру ЗСУ, укомплектувати їх необхідними кадрами та ресурсами.

1.1.2.3. Удосконалювати систему управління військами та практику їх застосування (зокрема під час навчань, маневрів та спецоперацій).

1.1.2.4. Розвивати прикладну військову науку та підготовку військових кадрів.

1.1.2.5. Удосконалювати систему ідейно-патріотичного і морально-психологічного виховання особового складу ЗСУ.

Таким чином, ми з вами пройшли короткий відрізок (фрагмент) будівництва ФМУ на прикладі розкриття змісту лише одного, та й то не всього функціонального блоку, по лінії від 1.1. до 1.1.2.5.

Але й з цього вже бачимо, що на четвертому рівні структуризації відкриваються функції, виконання яких мають контролювати відповідні керівники на рівні галузей (міністерств) і підгалузей (департаментів).

Пропоную користувачам цього посібника самостійно просунутись на третій і четвертий рівні структуризації, послідовно деталізуючи блоки 2, 3, 4, 5.

Тоді ви побачите, що на п'ятому-шостому рівнях ФМУ розташовуються функції, які мають виконувати конкретні чиновники та керовані ними структурні підрозділи (управління, відділи, агенції тощо).

Якщо ви самостійно пройдете хоча б по одній лінії до четвертого-п'ятого рівнів ФМУ, це дасть вам можливість зрозуміти, що воно таке — *державне будівництво* і побачити конкретику справжнього реформування, а не його бюрократичну імітацію.

Відповідно, отримаєте можливість побачити й своє місце у системі державотворення на шостому-сьомому рівні структуризації, тобто на рівні виконавців. Тільки треба пам'ятати, що **всі функції ФМУ необхідно виконувати завжди, постійно, незалежно від ситуації.**

На початку 2005 року, в ейфорії після *Помаранчевої Революції*, з подачі одного балакучого лідера, увійшло в лексику модне слово — *виклики*.

«*Треба бути готовими до нових викликів!*» — патетично вибухали емоціями державні оратори і «*експерти*». На практиці, зокрема у практиці державного будівництва, ніхто з них не зважав на жодні виклики, бо замість державного займались будівництвом індивідуальним, сімейним, кланово-олігархічним.

До слова, наведені вище функції сформульовано під час роботи вже згаданої творчої групи в 2012 році, коли абсолютна більшість громадян України (а її керівники — поготів) не бачили ані викликів, а тим паче — загроз.

Зрозуміло, що відомі «*державотворці*» зацікавлені в тому, щоб не було ніякої ФМУ, наявність якої дає можливість бачити, **що і як треба робити** для встановлення і підтримування порядку в усіх сферах організації життя суспільства, а також бачити факти невиконання певних функцій.

Це дуже важливо тому, що:

— ФМУ одразу будується як цілісна раціональна система потрібних, корисних, взаємопов'язаних функцій, а отже не вміщує в собі жодних підстав для марнування часу на сумнівні експерименти на кшталт «*спроб і помилок*»;

— процес управління — це не справа лише чиновників-управлінців; він вимагає участі всіх громадян, зокрема у сфері контролю виконання відповідних функцій, планів, програм, рішень.

Тому справжні державотворці (без «лапок») мають працювати не за *викликом* (буде чи не буде, а якщо буде, то чи побачать і чи зрозуміють), не за схемою «*затикання дірок*», а згідно із заздалегідь розробленим і ухваленим *проектом будівництва і розвитку системи*, яку вони повинні не лише *уявляти* (згадайте *Задачу про укладання цеглин*), а й реально *бачити* у кресленнях, схемах, розрахунках і технології будівництва.

Фундаментальними елементами такого проекту є ФМУ і ФВД.

10.3. ФВД системи управління Українською Республікою

Для тих, хто раптом взявся цікавитись Технологією Системного Мислення починаючи од цього десятого розділу (як засвідчують творчі зустрічі з читачами, багатьом не хочеться розбиратися з *баржами* і *маніпуляторами*, а одразу подавай рекомендації на рівні Кабміну), маю пояснити що воно таке — **ФВД**.

Функціонально-вартісна діаграма — це модель, за допомогою якої можна отримати чітку характеристику ступеня збалансованості, а отже й життєздатності досліджуваного об'єкта, визначити у ньому *зону зайвих витрат (ЗЗВ)*, що є наслідком недосконалості, неадекватності, тобто *конструктивної збитковості* конкретної *системи (КЗС)*.

Побудова і аналіз ФВД кожної системи дає можливість поставити принциповий, доволі точний діагноз хвороби цієї системи і визначити можливі напрямки її лікування.

ФВД кожного об'єкта (системи) будують за результатами кількісної оцінки всіх функцій цієї системи у відповідній **Функціональній моделі** (у даному випадку — ФМУ), на визначеному рівні структуризації.

В нашому випадку, щоб зайве не збільшувати обсяг цього підручника, ми обмежуємо розробку ФМУ до третього рівня структуризації. Це дасть нам можливість тримати у полі зору систему з 5+25+125 функцій, необхідних і обов'язкових для успішного виконання головної функції.

Функціонально-вартісну діаграму необхідно будувати в координатах X–Y. На осі абсцис, у верхньому квадранті, в зоні позитивних значень ординати, розміщують діаграмні зображення функцій в порядку зменшення їх вагомості, а симетрично в нижньому — діаграмні зображення фактичних витрат на виконання відповідних функцій.

В даному випадку, будуючи ФВД системи управління Українською Республікою з метою раціональної організації діяльності суспільства в Україні, використано офіційний урядовий «Проект державного бюджету України на 2017 рік» для визначення витрат на виконання функцій.

Верхня частина ФВД демонструє повний «асортимент» конкретних функцій третього рівня, які разом дають можливість здійснити головну мету держави (головну функцію), а нижня — розподіл державних коштів, чітко зазначаючи ступінь адекватності/неадекватності реальних витрат на виконання конкретних функцій реальним потребам в їх збалансованих пропорціях (див. **ФВД системи управління Українською Республікою Додаток 14**).

Зрозуміло, що оцінку вартості функцій даної ФМУ здійснено в межах можливої точності, позаяк статті бюджету переважно відповідають *напрямокам витрат, а не витратам на виконання функцій*.

Тут треба дещо пояснити.

Що це таке — бюджет? Відповідь дає *Бюджетний кодекс України*, який у Ст.2 *Визначення основних термінів* вказує:

1) *бюджет* — план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, (...), органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;...

Це перше з 62 термінів (і їх визначень) наведених у цій статті БКУ, що має свідчити про солідність і важливість всієї бюджетоформуючої творчої діяльності.

Зрештою, про це читаємо у преамбулі до БКУ:

«Бюджетний кодекс України регулює відносини в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, звітування за їх виконання та контроль за додержанням бюджетного законодавства. БК також визначає питання про правові засади утворення та погашення державного та місцевого боргу.

Кодекс набув чинності 01.01.2011 року. В Бюджетному кодексі дається тлумачення таких термінів, як бюджет, бюджетна програма, бюджетне призначення, бюджетні кошти, витрати бюджету, гарантійне зобов'язання, державне запозичення, дефіцит бюджету, державний борг, інвестиційна програма, кошторис, розпис бюджету, субвенції та інші.

Крім Бюджетного кодексу, бюджетне законодавство складається з :

- Конституції України;*
- Закону України «Про державний бюджет»;*
- рішень про місцевий бюджет;*
- рішень місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування;*
- інших нормативних актів, що регулюють бюджетні відносини.*

Бюджетна система України функціонує на засадах збалансованості, самостійності, єдності бюджетної системи України, повноти, обґрунтованості, субсидіарності, цільового використання коштів, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості».

Отже, як нас переконують, **«бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій».**

Проте по суті — це доволі приблизний кошторис доходів і витрат на плановий період. Ба більше — це, мабуть, чи не найприблизніший з існуючих державних розрахункових документів. Чому?

Причин багато, але тут варто вказати три найважливіші:

По-перше, — нефункціональність бюджету. Вона є наслідком того, що законодавці і розробники бюджету занадто узагальнено, неконкретно і некоректно (а отже, певною мірою, помилково) трактують поняття *функції*.

Цьому поняттю не знайшлось місця серед 62-х понять наведених у Ст.2 БК і можна стверджувати, що автори бюджету далекі від розуміння цього поняття у його чіткому значенні, а саме, як *дії спрямованої на задоволення конкретної потреби*.

Через цю помилковість, кошти бюджету призначають не на конкретні дії, що орієнтовані на необхідний і вимірюваний **результат**, а лише на **діяльність** державних органів, інституцій, галузей, керівників-розпорядників. Десь там, за цією *діяльністю* державних органів і службовців, автори бюджету уявляють якісь, не чітко визначені, результати.

Типовий приклад — фінансування освітньої галузі. У проекті Державного бюджету України на 2017 рік видатки для Міністерства освіти і науки України передбачено в сумі 70 668,5 млн грн, в тому числі на *«Загальне керівництво та управління у сфері освіти і науки»* передбачено видатки у сумі 75,3 млн грн. Тобто гроші заплановано виділити на діяльність чиновників.

Такий самий (загальний, а не функціональний) підхід поширено на фінансування структурних організацій цієї галузі:

Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Надання освіти у загальноосвітніх школах соціальної реабілітації, загальноосвітніх ліцеях-інтернатах, гімназіях-інтернатах з посиленою військово-фізичною підготовкою та інших загальноосвітніх навчальних закладах державної форми власності.

Забезпечення діяльності Національного центру «Мала академія наук України», надання позашкільної освіти державними позашкільними навчальними закладами, заходи з позашкільної роботи тощо.

Тобто ми фінансуємо нашими податками не виконання необхідних нам функцій, наприклад: *«Удосконалювати і впроваджувати програми сімейного виховання май-*

бутніх батьків», «Удосконалювати і впроваджувати навчально-виховні системи і програми початкової школи», «Навчати знанням і практичним навичкам робітничих професій», «Навчати використовувати вищу освіту для вирішення конкретних суспільно корисних завдань» тощо (причому, з необхідним зазначенням параметрів цих функцій), а даємо гроші на діяльність бюрократичних інституцій.

Цитую з Пояснювальної записки до урядового проекту бюджету-2017, за підписом Міністра фінансів України:

«За бюджетною програмою «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» на 2017 рік передбачені видатки за спеціальним фондом — 150 000,0 тис. гривень.

За бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері лікарських засобів та контролю за наркотиками» видатки загального фонду державного бюджету передбачені в обсязі 78 539,2 тис. гривень».

Чи мають право громадяни держави (з податків яких складають бюджет цієї держави) знати, що стоїть за туманно декларованим «поліпшенням на службі у людей» та за «управлінням у сфері...»? — питання риторичне.

Зокрема цікаво було б дізнатись, що стоїть за бюджетною статтею «Підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення», на яку у проекті бюджету на 2017 рік передбачені видатки загального фонду у сумі 348 млн грн.

Тут ми бачимо очевидний абсурд. Бо якщо вже є «безпечний стан у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення», то навіщо у той екологічно безпечний стан вкладати сотні мільйонів гривень для незрозумілого підтримування?

А з іншого боку, про яку конкретно підтримку екологічної безпеки може йти мова на територіях безумовного (обов'язкового) відселення? Виконанням яких функцій, для кого і для чого буде здійснюватись підтримка вартістю третини мільярда гривень?

Зрозуміло, що громадян дуже цікавлять не ці й подібні бюрократичні евфемізми і викрутаси. Громадяни хочуть знати, який позитивний результат ми отримуємо внаслідок використання зазначених сотень мільйонів

гривень. Але про це, на разі, можете будувати лише здогадки і припущення.

Отож ми й надалі, нашими внесками до бюджету, гарантуємо робочі місця і зарплатню тим службовим особам, котрі ходять на роботу, сидять на роботі, обіцяють нам світле майбутнє і пояснюють причини наших негараздів.

І так відбувається вже впродовж чверті століття, зокрема за рахунок того, що чиновники вдосконалюють методи своєї бюрократично-корупційної діяльності у власних інтересах.

Це стосується не лише апарата освітньої чи медичної галузі щодо визначення коштів на їх існування, а всієї державної системи управління.

Всі лають низьку якість українських автомобільних доріг. Щороку з бюджету виділяють значні кошти на ремонт і будівництво шляхів. Але де ви бачили, щоб у бюджеті були прописані кінцеві числові значення параметрів виконання конкретних функцій, які можна потім перевірити і перевірити?

Бо якраз функцій — в їх інженерному значенні — у бюджеті немає. Лише є гроші, «освоєння» яких оформлюється відповідними актами і дуже обтічними звітами, тоді як потреби абсолютної більшості громадян залишаються незадоволеними. Автомобілі руйнуються на аварійних дорогах, будівельні матеріали і гроші «пішли наліво», а бюрократ укритися папірцем від відповідальності й почувається задоволеним.

По-друге, — приблизність бюджету. Вона є наслідком включення в його доходну частину надходжень, щодо яких немає повної певності, а отже про їх достовірність можна буде говорити лише наприкінці року. Щоправда, це не стримує ентузіастів, котрі дуже гаряче борються за отримання якомога більшої частки у витратній частині планованого бюджету.

По-третє, — бюджетний дефіцит, що заздалегідь закладається у національний кошторис в умовах приблизності уявлень про майбутні надходження і невизначеності функцій.

А податкові надходження з врахуванням структури

податків і сумнозвісного *Податкового кодексу?!..* Тут цілий комплекс: проблема на проблемі.

Пам'ятаєте? — «Аналітик не може задовольнитися даними йому поясненнями. Він повинен заглибитись у мислення тих, котрі створили те, що він аналізує».

Тому наполегливо рекомендую всім і кожному: *Хоча б один раз уважно ознайомтесь з бюджетом країни в якій ви живете.* Особливо рекомендую уважно прочитати *Пояснювальну записку до бюджету.*

Не гарантую вам радісної ейфорії від такого читання, але гарантую, що знайдете там багато цікавого, корисного, пізнавального. Як громадянин, станете на голову вище.

Система «Бюджет» ще чекає на своїх аналітиків. Ми зачепили цю величезну систему вимушено, на шляху до побудови *ФВД системи управління Українською Республікою*, маючи на меті окреслити основні параметри раціональної організації життя суспільства. Проблеми розробки та використання бюджету є складовою частиною проблем системи *Українська Республіка* і потребують окремого, досконального, докладного розгляду.

А поки що, для нас з вами має бути чітко зрозумілим, що бюджет може бути або *інституційно (адміністративно) орієнтованим*, або *функціонально орієнтованим*, в залежності від того, чиї інтереси закладено в структуру бюджету.

Тому в процесі навчання і освоєння ТСМ, передусім, важливо зрозуміти принцип, порядок побудови і використання ФМУ в конкретних умовах, а не лише критично оцінювати адміністративний різновид бюджету-2017, який розроблено в архаїчній площині міркувань посттоталітарної доби, з врахуванням іншого досвіду та інших інтересів.

Бо як ми вже розуміємо, сама природа *функціонального підходу* (відповідно, й конструкція ФМУ) демократично враховує інтереси всіх громадян суспільства і, в даному разі, пропонує розподіляти витрати бюджету пропорційно врахуванню цих інтересів у відповідних функціях, тобто згідно з вагомістю функцій.

А поки що, при дотепер існуючому порядку розробки бюджету, його автори визначають параметри кошторису одразу в грошових одиницях, з розподілом по асортименту статей, а потім, після його оприлюднення, упродовж двох місяців коригують на стику інтересів Кабміну, Президента, Верховної Ради, фракцій і окремих лобістів, серед яких можна виявити також інтереси відомих олігархів.

Упродовж чверті століття, щосені й до Нового року, ми мали можливість спостерігати «Битви за бюджетну годівничку»; про те як вони (не ми) ділять наші гроші шляхом перетягування кожен на себе.

Причому, ділять гроші, які ще тільки мають надійти (але не гарантовано), про які можна говорити лише в категоріях очікування і деякої вірогідності. Тому нерідко трапляється, що потім, в кінці року, певні статті витрат профінансовано на 100%, а деякі інші — на 50%.

ФМУ усуває питання грошей з поля зору лобістів і можновладців. Адже з позицій ТСМ, головне — це досягти раціонального балансу в пропорціях між вагомістю функцій, а гроші на виконання чітко зазначених функцій виділяють потім, пропорційно, по факту надходження до державної скарбниці.

А це означає, що кожен мільйон чи мільярд, що фактично надійде до бюджету, буде розподілено по функціях демократично, відповідно до їх вагомості. А отже, відпадає питання про бюджетний дефіцит. Бо немає сенсу.

Представлену тут ФВД (*Додаток 13*), що побудована на основі *Проекту державного бюджету України на 2017 рік*, можемо розглядати як навчально-практичний приклад застосування ТСМ для визначення витрат на рівні головного кошторису держави.

ФВД також дає можливість порівняти два підходи до формування бюджету: *функціональний і бюрократично-лобістський*.

У кожному разі, ця ФВД є достатньо показовою ілюстрацією фінансового стану вітчизняного господарства у його бюджетному розрізі, причому таким, яким його уявив собі Уряд станом на кінець вересня 2016 року і подав на розгляд до Верховної Ради.

Передусім, звернімо увагу на три зони ФВД:

— зона гармонійного розміщення функцій у порядку зменшення рівня їх вагомості;

— зона адекватного рівня вартості функцій, симетрична до їх вагомості, з врахуванням 40-відсоткового припуску на певність висновків;

— зона зайвих, незбалансованих витрат.

У динаміці бюджетного процесу, цифри, пропорції і конфігурації трьох зазначених зон можуть змінюватись, але їх присутність в структурі ФВД залишається незмінною.

В даному варіанті моделі, зона вагомості функцій конкретизована числовими значеннями їх основних параметрів:

— порядковий номер у ряду послідовного розміщення;

— індекс функції згідно з місцем розташування на третьому рівні структуризації ФМУ;

— вагомість функції;

— вартість функції.

На ФВД також представлено повний перелік найменувань всіх 125 функцій у порядку їх розміщення в зоні вагомості.

Визначення вартості функцій було проблемним моментом побудови ФВД, позаяк статті бюджету і вся його структура орієнтовані на фінансування певних державних органів та інституцій, а не на кінцеві результати виконання функцій. Власне з метою збільшення надійності числових значень вартості функцій здійснено їх 40-відсоткову корекцію, що має сприяти певності висновків.

Отож, щодо висновків.

Передусім, ця конкретна ФВД ілюструє не лише ситуацію на зрізі одного року, а нарощений підсумок «господарування» за ряд попередніх 10–15 років.

Перше, що впадає у вічі, — практично повне або значне ігнорування державою кількох найважливіших напрямків розвитку національного господарства, а саме: агросектора, будівельної галузі, конструювання виробів на основі інноваційних розробок та видобувної галузі.

Це ігнорування виражено у формі браку державного фінансування відповідних функцій на цих напрямках.

Супутньою причиною зазначеного державного ігнорування є значна участь приватної власності у виконанні відповідних функцій, що не може бути виправданням для безконтрольної діяльності на цих напрямках.

По суті, за винятком трьох функцій, які пов'язані між собою нинішньою військовою необхідністю — п'ятої (військове навчання), одинадцятої (удосконалення озброєнь) і п'ятнадцятої (розвиток медичних установ), витрати на виконання функцій, що входять до першої двадцятки, планується забезпечити бюджетним фінансуванням в середньому на 5%.

Держава фактично пускає на самоплив виконання таких важливих функцій, як виготовлення сільськогосподарської техніки (3), розвиток і організація життя на сільських територіях (12), процес сімейного виховання майбутніх батьків (21).

Варто також звернути увагу на інші функції, на виконання яких держава не передбачила жодної копійки: гарантувати відпочинок громадян (30, 36, 75, 101, 102), підтримувати самоорганізацію громадян (73, 74), вдосконалювати адміністративно-територіальну структуру держави, зміцнювати місцеві громади та надавати допомогу депресивним територіям (84, 85)...

Зрештою, читачі можуть самостійно проаналізувати ступінь і доцільність фінансування (тобто недофінансування) функцій у межах зони адекватного рівня їх вартості.

А що відбувається за межами зони адекватного рівня вартості функцій, тобто у ЗЗВ? Тут звертають на себе увагу непропорційні витрати на виконання двох десятків функцій, які, з огляду на конструктивну збитковість їх фінансування, можна об'єднати в сім груп:

- оборона і безпека (5, 27, 28, 72, 121, 122);
- освіта (32, 33, 35);
- охорона здоров'я (15);
- комунальне господарство (22);
- соціальне забезпечення, зокрема пенсійне (26, 47);
- система оподаткування і судочинство (66, 68);
- формування бюджету і управління ним (86).

Що є спільним для цих зайвих витрат на виконання зазначених функцій?

Відповідь лежить на поверхні: **тривала відсутність проекту розбудови держави на основі власних ресурсів**. Як кажуть шахісти в подібній ситуації, — немає плану.

Та й де ж йому взятись, коли принципи і поточні рішення у системі державного управління в Україні визначають не науковці й інженери, а так звані *політологи*, котрі багато базикають, але фактично ні за що не несуть відповідальності...

Зрозуміло, що неадекватні витрати на війну — вимушені. Але *по-перше*, їх нині не треба було б так багато, якщо б у суспільстві (а передусім — у його лідерів) висловилося розуму і патріотизму для збереження (а не цілковитого зруйнування) війська, а *по-друге*, значна частина нинішніх оборонних витрат використовується нераціонально.

Подібна ситуація «склалася» (так звично кажуть ті, хто цю ситуацію активно *складав*) в медицині, в освіті, комунальному господарстві й соціальному забезпеченні, де сумнівні експерименти, що більше нагадували товчення води в ступі, призвели до нинішнього абсурду, вихід з якого вітчизняні «державотворці» шукають у залученні фахівців з-за кордону та сумнівних кредитів МВФ.

У проблемі пенсійного забезпечення, а точніше — пенсіонерів, наші керманічі упродовж чверті віку докерувались до потрапляння у глухий кут, з якого не дуже бачать виходу та й не дуже той вихід шукають.

А тим часом співвідношення чисельності реально працюючих до чисельності пенсіонерів небезпечно наближається до 1:1. І це при тому, що тема раціонального використання (тобто повного завантаження) всіх вітчизняних трудових ресурсів ще навіть не поставлена на порядок денний роботи Уряду.

Зрештою, невміння поставити громадян до суспільно корисної, продуктивної роботи є характерною рисою системи господарювання в Україні та відповідних «господарників». А тому 190,6 млрд грн, за допомогою яких Уряд намагатиметься в ручному режимі керувати державою у 2017 році, є достатньо переконливою характеристикою КЗС.

У питання про витрати на «розвиток» системи оподат-

кування і системи судочинства можна особливо не заглиблюватись. Ці дві корупційні складові не потребують особливих рекомендацій і, з усього видно, цілком влаштовують владну верхівку та її бюрократичний апарат.

Ми аналізуємо ФВД на 2017 рік, але можемо порівняти цю модель з раніше побудованою нами ФВД за даними на 2010 рік.

На жаль, упродовж семи минулих років, принципових змін у вітчизняному національному господарстві не відбулось. Бо так само, як і сім років тому, так само й у плані на 2017 рік зберігається невідповідність між вагомністю функцій і витратами на їх виконання, що свідчить про нераціональне (передусім, організаційно-методичне), незбалансоване, далеке від оптимального використання коштів державного бюджету.

Недофінансованим залишається розвиток важливих галузей господарства, що визначають загальний рівень економіки країни. Наприклад, брак коштів у сфері виробництва продукції агропромислового комплексу в 2010 році становив 11 млрд грн., в промисловості — 12 млрд грн., в будівництві — 19 млрд грн., в оборонному комплексі — 17 млрд грн., в сфері прикладних наукових розробок — 13 млрд грн., тощо.

Нині, у проекті бюджету на 2017 рік, ці напрямки суспільної роботи (хіба що за винятком оборонного комплексу) так само потерпають, як і сім років тому.

Сума зайвих витрат у плані кошторису на 2010 рік становила близько 40% витрат державного бюджету, що є результатом формування головного кошторису держави на принципі лобіювання і, певною мірою, наслідком кримінально-тіньової організації фінансових потоків в Україні.

Однією з причин цієї ситуації є непомірно роздутий приватний сектор економіки за рахунок зменшення державної частки до небезпечно низького рівня, коли управління національним господарством виходить з-під контролю.

ЗЗВ є, певною мірою, наслідком факту недостатнього фінансування життєво важливих для країни функцій. Зокрема, закладене у бюджет на 2017 рік недофінансу-

вання сектору наукових досліджень становить близько 700 млн грн.

Водночас, виділяючи надмірні або недостатні кошти для виконання певних функцій, державний апарат не організовує належного використання цих витрат. Наприклад, надмірність витрат на навчально-виховні функції середньої школи в сумі 25 млрд грн. «мирно співіснує» з жалюгідним станом шкіл і мізерною зарплатою вчителів.

Неадекватно до вагомості відповідних функцій, держава недофінансовує розвиток основних продуктивних галузей, водночас виділяє значні кошти на діяльність силових структур.

У підсумку можна стверджувати, що система організації діяльності суспільства в Україні є вкрай неефективною. Вона не тільки не враховує інтересів більшості громадян, а й діє всупереч цим інтересам.

Найбільш суттєвим недоліком цієї алогічної діяльності є факт ігнорування потреб розвитку бюджетоформуючих галузей національного господарства. Замість розвитку промисловості і аграрного сектору, «бюджетоформуючими» визначено фіскальні органи (зокрема митницю і податкову службу).

До того ж, структура державного бюджету залишає величезний приватний сектор господарства якби на узбіччі діючої системи управління, лише частково виявляючи інтерес до нього в аспекті податків.

Стає очевидним що для створення умов гідного життя громадян на основі засад професійності, відповідальності та елементарної порядності, необхідно побудувати функціонально зумовлену і технологічно орієнтовану структуру управління держави, спроможну ефективно організувати діяльність суспільства.

А поки що, стабільна позиція України в останній двадцятці серед понад 150 країн у світових рейтингах, цілком обґрунтована.

То що робити?

Треба запропонувати урядовцям самим побудувати і проаналізувати ФМУ і ФВД України, тобто подивитись на себе самих, на власну діяльність та її наслідки у власне економічне дзеркало!

Тоді у них з'явиться можливість критичного осмислення реальності. Бо кожен, хто б взявся будувати ФВД за даних умов, неодмінно побачить кричущу невідповідність (несиметричність) між раціонально обґрунтованою вагомістю функцій на підставі реальних потреб — з одного боку, і злочинним невіглаством у сфері формування і використання публічних фінансів — з другого.

Упродовж понад двадцяти п'яти років можновладці України займаються незграбним затиканням очевидних дірок у національному господарстві на тлі цілком вдалого самозбагачення за рахунок створення цих дірок.

Коли цьому буде покладено край? Тоді, коли буде затверджено суспільно узгоджений **Проект розбудови майбутньої України** і буде розпочато здійснення цього проекту. Тому повернімось до проекту.

10.4. Організаційна структура управління суспільством

З позицій ТСМ, зокрема спираючись на *засади системного підходу*, начерк *Проекту розбудови майбутньої України* має складатись з чотирьох частин:

1. *Функціональна модель управління Україною (ФМУ).*
2. *Функціонально-вартісна діаграма раціонального використання коштів державного бюджету (ФВД).*
3. *Організаційна структура управління громадянським суспільством (ОСУС).*
4. *Конституція громадянського суспільства.*

Зрозуміло, що до цього додається відповідна Пояснювальна записка.

З першими двома позиціями ми розібрались, а отже необхідно побудувати схему *Організаційної структури управління Україною*, тобто громадянським суспільством.

Як зазначалось раніше, *схема організаційної структури* конкретної продукуючої системи нерідко (особливо в середовищі керівників адміністративного типу) вважається мало не вершиною моделювання системи управ-

ління, а подекуди сприймається як головний, або навіть єдино важливий елемент цієї системи.

Здавалося б, можна скористатись існуючою *Класифікацією організаційних структур (Додаток 9)* і, з дванадцяти запропонованих, обрати варіант, що найбільше відповідає уявленням конкретного керівника про управління колективом. Такий підхід до вирішення задачі є цілком можливий і завжди знаходиться під рукою кожного організатора-практика.

Проте для фахівця з ТСМ, *створення схеми організаційної структури* — це певний технологічний процес, внаслідок якого необхідно отримати продукт, що є органічно притаманний лише даній системі й впливає з її специфічних потреб і параметрів.

Тому порядок побудови Організаційної структури управління може бути такий. Спочатку розробляється *Функціонально-технологічна модель на основі життєвого циклу людини (ФТЛ)*.*

Спочатку визначають координатне поле для наступного розміщення на ньому функцій в межах життєвого циклу людини (по осі абсцис) з врахуванням п'яти основних напрямків функціонування суспільства (по осі ординат).

Практично це означає, що зліва направо буде зазначено *основні етапи життя людини* від народження до останнього подиху і переходу в інший світ, а од верху вниз — п'ять горизонтальних ліній, кожна з яких зазначає відповідний основний напрямок задоволення потреб суспільства.

* Ідея зазначеного порядку побудови ОСУС належить О. М. Гнедашу. Під час однієї з наших численних дискусій на тему застосування ТСМ для вирішення проблем на рівні держави, ми обговорювали різні аспекти застосування *Закону переходу на мікрорівень*. Олександр Миколайович запропонував представити інтереси суспільства на тлі динаміки об'єктивних потреб окремої людини упродовж її життя.

Тобто він поставив просте запитання: «Коли конкретні (які саме) функції потрібні людині — у дитинстві, в юності, у сімейному житті, в праці й відпочинку тощо?»

Відповіддю на це запитання стала *Функціонально-технологічна модель на основі життєвого циклу людини*.

Як ми вже знаємо, цих *суспільно орієнтованих напрямків* (функціональних блоків) є п'ять:

1. Захищати від зовнішніх і внутрішніх загроз;
2. Розвивати суспільство за рахунок виховання свідомих громадян;
3. Створювати сприятливі умови для реалізації ініціатив і здібностей;
4. Вдосконалювати соціальну сферу життя громадян;
5. Ефективно управляти країною в національних інтересах.

На підготовлене таким чином поле переносять назви функцій, розміщуючи кожен функцію в необхідному місці, тобто в точці, де існує потреба її виконання.

Наприклад, функція «2.2.1. Удосконалювати і впроваджувати програми сімейного виховання майбутніх батьків» (тобто її індекс 2.2.1) має зайняти місце в крайній лівій точці на другій лінії напрямку — «Розвивати суспільство за рахунок виховання свідомих громадян».

Функція 2.2.1 є дуже важливою. Вона має передувати народженню майбутньої людини і на четвертому рівні структуризації представлена її підфункціями: «2.2.1.1. Виховувати у школярів, студентів і працюючої молоді усвідомлення розумного вибору партнера з позиції майбутніх батьківських обов'язків», «2.2.1.2. Проводити морально-психологічну підготовку хлопців і дівчат до майбутнього подружнього спільного життя», «2.2.1.3. Проводити необхідні медичні й генетичні дослідження та лікувальні процедури», «2.2.1.4. Організовувати самостійне і самодостатнє життя дорослої людини», «2.2.1.5. Створювати необхідний фінансовий і майновий базис для сімейного життя».

Тоді в крайній правій точці на цій лінії має зайняти місце функція «Упорядковувати і раціонально використовувати в інтересах суспільства творчий доробок і життєвий досвід людини наприкінці її життя».

Між зазначеними крайніми точками розміщують всі необхідні функції людини упродовж динаміки життя, тісно пов'язані з її суспільними обов'язками, з врахуванням *суспільно орієнтованих напрямків*.

Поступово, в процесі перенесення назв функцій з ФМУ

на поле ФТЛ, формуються *локальні скупчення функцій*, об'єднаних не лише місцем їх виконання, а й спільністю професійних інтересів.

Тобто відбувається логічно-раціональний *синтез організаційної структури держави* на основі узгодження органічних потреб громадян з суспільно важливими обов'язками владного апарату (Додаток 15).

Кожне *локальне скупчення функцій* у місці їх виконання можна розглядати як прообраз відповідного структурного елемента в системі управління державою та змісту діяльності її управлінського апарату.

У такий спосіб, формуючи структурні елементи апарату управління через визначені для них функції, отримуємо **Організаційну структуру управління громадянським суспільством в Україні** (Додаток 16).

Що цікаве і нетипове знаходимо на цій моделі, де розмір відповідних структурних елементів системи визначено (геометрично і арифметично) на підставі їх вагомості?

Передусім, бачимо, що найважливішим і найбільшим за обсягом своїх функцій є *Міністерство Національного Господарства*, вагомість якого становить 45% від загального обсягу функцій в державі. До складу цього Міністерства входять шість Департаментів галузевого спрямування:

— *Департамент прикладних досліджень в інтересах Національного Господарства.*

— *Департамент видобутку копалин і розвитку енергетики.*

— *Департамент розвитку вітчизняного промислового виробництва.*

— *Департамент розвитку агровиробництва і переробки агропродукції.*

— *Департамент комунікацій (транспорту, зв'язку, інфраструктури).*

— *Департамент бюджету, публічних фінансів і оподаткування.*

Важливим структурним елементом системи є *Міністерство науки і освіти*, серед чотирьох підгалузевих частин якого важливу роль виконують *Департамент*

всєбічної підготовки дітей і молоді до дорослого життя та Управління підтримки творчих ініціатив і кадрового розвитку.

По суті, ці два Міністерства мають у своєму складі необхідний комплекс можливостей для виконання фундаментальної функції першого рівня структуризації — *«З. Створювати сприятливі можливості для реалізації творчих здібностей всіх працездатних громадян в інтересах національного господарства».*

Як можна переконатись, функціональну обумовленість існування і цільову спрямованість діяльності структурних елементів цієї системи управління закладено в їх назвах: *Міністерство оздоровлення і соціальної підтримки громадян, Міністерство культури і національної спадщини, Міністерство у справах самоврядування і місцевої адміністрації, Служба захисту природного середовища і природних ресурсів, Департамент справедливості, Оборонне відомство, Державний Комітет Контролю* тощо.

В діяльність цих та інших підрозділів закладено чітку орієнтацію на кінцеву мету, визначену у формулюванні **Головної функції держави:** *«Створювати та розвивати умови для гідного життя громадян України шляхом максимально ефективного і морального використання людського, природного та господарчого потенціалу країни».*

10.5. Конституція Громадянського Суспільства

Що таке Конституція, для кого вона і для чого, який повинна мати зміст? Дехто досі вважає, що це такий собі традиційний атрибут державності — лежить собі на столі Президента, як булава, і їсти не просить.

Називається *Законом прямої дії*, але до інтересів абсолютної більшості громадян не дуже має відношення...

Так буде доти, доки Конституцію не буде встановлено, як *інструкцію про порядок раціональної організації життя в державі* та не буде затверджено, як *суспільний договір*.

Саме з позицій зазначених *інструкції і договору*, нами розроблено і опубліковано у квітні 2014 року новий Основ-

ний Закон України — Конституція Громадянського Суспільства*. Цей новаторський *Проект за громадською ініціативою* виконала творча група на чолі з Євгеном Голибардом.

Новітній правовий документ можна також називати **Конституцією солідарності**, бо в ньому закладено не лише **принципи**, а й **механізми взаємної солідарної відповідальності** держави і суспільства, керівництва і громади, чиновника і громадянина.

Як читаємо на обкладинці цього незвичного видання, — *«Конституція солідарності є засобом нормативного врегулювання і обґрунтування солідарних правових взаємовідносин між громадянами Української Республіки, незалежно від їх місця в суспільній ієрархії, посадових чи інших обов'язків»*.

Конституція Громадянського Суспільства принципово відрізняється від попередніх конституційних спроб. Відрізняється своїм змістом, спрямованістю і закладеною в ній **обов'язковістю** використання права і влади в інтересах всіх громадян.

Всі попередні Конституції були лише *деклараціями про наміри* і мали парадний характер. Зокрема, у дотеперішній Конституції України (1996 року) використано формулювання, що повторюють комуністичні агітки сталінських часів, а саме:

«Кожен має право..., Ніхто не може бути..., Не допускається..., Держава створює умови..., Охорона здоров'я забезпечується..., Держава сприяє розвитку..., Держа-

* Конституція Громадянського Суспільства (Конституція Української Республіки, Конституція Солідарності) попередньо вийшла друком видавництва «Фенікс» у квітні 2014 року, а потім, після певної апробації й уточнення, — у березні 2015 року.

Інформацію про цю Конституцію опубліковано в газетах *«Голос України»*, № 88, 07.05.2014 та *«Слово Просвіти»*, ч. 19, 15–21.05.14.

Їй була присвячена спеціальна передача на Радіо «Голос Києва» у червні 2014 року.

Повний текст Конституції Громадянського Суспільства у вигляді брошури входить до комплексу даного підручника.

Бажаючи можуть також отримати текст цієї Конституції за адресою: <http://www.plukr.org/books.html>.

ва забезпечує умови..., Народне волевиявлення здійснюється..., Держава гарантує...» і т. д. і т. п.

Це хвалебна пісня про те, що у нас вже все здійснено чудово і прекрасно, бо в Конституції 1996 року використано дієслова у довершеній формі. Хоча всім відомо, що реально держава нічого **не гарантує, не забезпечує, не створює умови...** Натомість у **Конституції Громадянського Суспільства** йдеться про те, як **має бути** і про те, що **треба робити**.

Конституція громадянського суспільства — це визначальний для Української Нації та Української Держави нормативно-правовий документ, який є центральним ядром цілісної **Системи управління Україною**.

Виходячи з принципів, законів і правил Технології Системного Мислення, в **Систему управління Україною** повинні входити чотири взаємопов'язані нормативно-правові комплекси:

1. Функціональна модель раціонального управління Україною.

2. Функціонально обумовлена Конституція Громадянського Суспільства.

3. Функціонально обумовлена та технологічно орієнтована Організаційна Структура України.

4. Фінансовий план держави на основі функціонально-вартісної діаграми.

Конституція громадянського суспільства називається **функціонально обумовленою**, тому що побудована на основі **Функціональної моделі управління Україною** і вимагає від конкретних органів держави, посадових осіб, організацій і громадян виконання чітко визначених **функцій** в інтересах всієї Української Нації.

Водночас ця Конституція є головним елементом **солідарної системи державного устрою**. Кожна з нормативних статей Конституції громадянського суспільства складається з трьох частин:

а) функціонально-правова норма, що вимагає від кожного, хто перебуває на території України, безумовного виконання цієї норми в інтересах громадян, суспільства, держави, Української Нації;

б) санкція, що має бути застосована в разі порушення

(недотримання) зазначеної функціонально-правової норми;

в) назва посадової особи та/або органу, які повинні контролювати дотримання цієї функціонально-правової норми та застосування санкцій в разі її порушення.

В Конституцію Громадянського Суспільства **вперше** закладено **чіткі механізми народовладдя**, за допомогою яких громадяни можуть здійснювати владу безпосередньо і через загальнодержавні та самоврядні органи. На відміну від попередніх Конституцій, які були лише деклараціями про наміри і мали переважно парадний характер, **Конституція Громадянського Суспільства є робочою збіркою принципів положень і юридичних норм**, призначених для обов'язкового, практичного, повсякденного застосування.

У цій Конституції чітко сформульовано **вимоги**, які суспільство ставить перед державними службовцями, політичними партіями, громадськими організаціями і громадянами. Зокрема Конституція встановлює **тексти Присяги** для кожного різновиду державних службовців та санкції за її порушення. Також передбачено чіткі механізми **відкликання (усунення) з посад** державних службовців і керівників недержавних організацій всіх рівнів.

Саме завдяки такому зобов'язуючому підходу, Конституція стає насправді *Основним Законом прямої дії*, а отже, справжнім фундаментом законодавства і прикладом практичної реалізації правових норм в інтересах всіх громадян. Вона дає чіткі визначення принципів понять, що лежать в основі республіканського державного устрою і використовуються в процесі державотворення, а саме:

— **республіка**, тобто держава **публічної** (народної) влади;

— **взаємна відповідальність**, як умова солідарної системи державного устрою (зокрема з врахуванням вагомості рекомендацій);

— суспільний **постулат солідарності**;

— **гасло** суспільної діяльності;

— **критерій суспільної корисності** кожного державного і недержавного органу, службовця, кожної посадової особи, кожного громадянина України;

- Українська Нація і Поклик крові;
- Національна Ідея, національне і мовне питання;
- Ідеологія українського патріотизму і три Ідеали Української Нації: моральний, виховний, політичний;
- поділ влади на чотири складові, незалежні у межах своєї компетенції: законодавчу, центральну виконавчу, самоврядну та судову;
- уточнення Державних символів Української Республіки;
- головні обов'язки (функції) кожного громадянина Української Республіки;
- вимоги до політичних партій і громадських організацій.

Зокрема політичним ідеалом Української Нації запропоновано визнавати такий оптимальний результат *спільної* наукової, господарчої, культурно-освітньо-виховної та міжнародної діяльності державних органів, установ, підприємств і організацій всіх форм власності, громадських організацій та окремих громадян, коли:

- 1) рівень безробіття в Україні не перевищує 3%;
- 2) рівень інфляції не перевищує 3% на рік;
- 3) сукупний державний борг не перевищує річної суми дефіциту державного бюджету;
- 4) сальдо балансу зовнішньої торгівлі є позитивним;
- 5) українська мова повсякденно використовується всіма громадянами Української Республіки на всіх рівнях спілкування, в усіх сферах, галузях і сегментах суспільного і побутового інформаційного простору;
- 6) за рівнем доходів населення Українська Республіка входить до першої десятки країн світу;
- 7) за тривалістю життя громадян, Україна входить до першої десятки кращих країн світу;
- 8) Українська Республіка забезпечує себе необхідними джерелами енергії та сировини і не залежить від зовнішніх постачальників;
- 9) Збройні Сили Української Республіки та інші збройні формування визначені цією Конституцією, за патріотичної участі всіх громадян, здатні захистити незалежність, територіальну цілісність і суверенітет України;

10) за станом природного середовища і екологічними показниками Україна входить у десятку кращих країн світу;

11) за досягненнями своїх представників на стадіонах і спортивних аренах Українська Республіка входить до десятки кращих країн світу;

12) Україна і Українці користуються заслуженим авторитетом у світі.

Маючи цей закріплений у Конституції і відомий всім громадянам дороговказ, вже не має сенсу бавитися у передвиборчі обіцянки лідерів і партій, а потім виправдовуватись з посиланням на несприятливі обставини.

Політичний ідеал Нації і Держави — це чітке завдання, яке ми всі спільно повинні вирішити, це планка, яку будь-що треба подолати, це мета яку треба досягти. Відповідно, це стосується також **морального і виховного ідеалів**.

Конституція Громадянського Суспільства вміщує чітке формулювання **Національної Ідеї**:

«Українська земля — це наша Мати, яка нас породила, годує, виховує і єднає, а в призначений час прийме кожного і долучить до сонму предків.

Тому наша Мати-Україна потребує від кожного Українця, від кожного громадянина України безумовної відданості, шанобливої уваги, любові, піклування.

Українську землю маємо захищати від всіх її ворогів до останньої краплі крові».

У цій Конституції вперше чітко визначено **устрій громадянського суспільства** на основі трирівневої адміністративно-територіальної структури; зазначено відповідні функції врядування на кожному рівні.

З особливою досконалістю опрацьовано **організаційно-правові норми самоврядування на місцевому рівні** — на рівні району, міста, селища, села, з максимальною робочою деталізацією напрямків діяльності, обов'язків, повноважень, джерел фінансування, витрат, тощо.

У розділі *«Основні функції держави»* визначено функції відповідних органів у сферах: Оборона і безпека, Служба захисту конституційних прав громадян, Державний Комітет Контролю, Зовнішньополітичне відомство Української Республіки, Сфера виховання, освіти і на-

уки, Господарча діяльність: планування, виробництво, фінанси, Паливно-енергетичний комплекс, Сфера оздоровлення і соціальної підтримки громадян, Сфера культури і національної спадщини.

У цьому розділі, так само як в інших, багато новацій. Зокрема у частині «*Оборона і безпека*» передбачено діяльність **військових формувань територіальної оборони**. У частині «*Господарча діяльність: планування, виробництво, фінанси*» визначено **єдину податкову норму**, у частині «*Сфера оздоровлення і соціальної підтримки громадян*» передбачено **стимулювання самооздоровлення громадян** тощо.

У частині «*Служба захисту конституційних прав громадян*» передбачено, що ця служба повинна координувати діяльність **префектів**, всебічно підтримувати діяльність **регіональної поліції**, **місцевих шерифів**, надавати їм кадрову, професійну і організаційну допомогу, зокрема у сфері профілактичної роботи та розвитку громадських ініціатив.

Розділ «*Центральні органи управління державою*» вміщує функції і норми діяльності Національних Законодавчих Зборів Української Республіки, Ради Міністрів Української Республіки та її Апарату, Президента Української Республіки та його Канцелярії.

Зокрема передбачено що **Національні Законодавчі Збори Української Республіки** у складі 300 народних депутатів України повинні щорічно оновлюватись на одну третину шляхом виборів.

Чітко визначено вимоги до кандидатів на високі державні посади, зокрема на посаду Президента Української Республіки. Позаяк Президент Української Республіки повинен виконувати функції Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, то він обов'язково мусить мати відповідну військову підготовку.

Розділ «*Юстиція*» вміщує загальні норми діяльності й відповідальності Міністерства справедливості, Прокуратури, Судів і судочинства, а також Конституційного Трибуналу Української Республіки.

* * *

Наприкінці цього розділу варто зробити три зауваження.

По-перше, тут наведено один з можливих варіантів застосування ТСМ для розробки *Проекту розбудови майбутньої Української Республіки*.

Головне, що вказано і пройдено *методико-технологічний шлях* аналітичного проектування з застосуванням функціональних моделей та їх похідних.

По-друге, тут представлено лише *ескізний начерк* Проекту, а не його *технічний*, а тим паче не *робочий* формат. А отже, для *проектантів у галузі державотворення* (маймо надію, що така галузь знань та практичного будівництва колись в Україні з'явиться і функціонуватиме), ми надали підстави, щоб ті, хто йдуть за нами, продуктивно думали у продуктивному напрямку.

По-третє, в процесі освоєння методів і прийомів аналізу наявних та синтезу нових конфігурацій і змісту систем, першорядне значення мають не цифри, а тенденції. Адже саме аналіз динаміки поведінки сукупностей показників може допомогти зрозуміти наміри і напрямок мислення тих, хто створив об'єкт нашої зацікавленості.

**«Ви не зробите помилки,
якщо вчините правильно»**

Марк Твен