

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 351: 342

DOI <https://doi.org/10.15421/391983>

Бостан С. К.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Інституту управління та права
Національного університету «Запорізька політехніка»

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

CONCEPTUAL BASIS OF DEFINITION OF STATE DEVELOPMENT STRATEGY OF UKRAINE

У статті зазначено, що нова українська влада намагається вирішувати наявні в Україні проблеми, але її дії спрямовані, насамперед, на виконання короткострокових, конкретних завдань щодо стабілізації ситуації в країні. Підкреслено, що такі дії можуть дати певний позитивний результат, але максимальний рівень їх ефективності буде, якщо ці тактичні завдання реалізовуватимуться на основі дострокової державної стратегії. Визначено, що державна стратегія – це рухливий соціальний договір, який укладається державною владою з громадянами на певний період та передбачає перспективне довготривале планування розвитку держави. Важливість державної стратегії полягає в тому, що вона відкрито пропонує соціальні цінності, закладає основи для соціальної єдності до тих чи інших цілей і, по суті, конститує державу як єдину силу. Акцентовано на доцільності визначення тривалого в часі терміну для реалізації державної стратегії в розвитку України, кінцевою метою якої є побудова демократичної, соціальної та правової держави. Підкреслено, що визначення складових елементів державної стратегії може бути здійснене за допомогою розподілу об'єкта стратегування, тобто держави, на низку «підоб'єктів», які мають у цьому процесі більш конкретні короткострокові або середньострокові тактичні цілі. У процесі визначення цих «підоб'єктів» запропоновано спиратися на науковий апарат теорії держави та права і виходити з того, що держава як соціальне явище складається з трьох основних компонентів: форми, змісту та сутності. Форма держави – зовнішній вираз змісту та сутності держави, які проявляються через такі елементи, як форма політичного режиму, форма державного правління та форма державно-територіального устрою. Зміст – це певним чином упорядкована сукупність інституціональних елементів, що утворюють державу. Сутність держави – це сукупність ознак держави, що в єдності відображають її якісні властивості, що проявляються через функції держави. Зазначено, що саме за такими елементами має бути визначена довготривала перспектива розвитку української держави, що дасть змогу оптимізувати процес політико-державного управління і забезпечити його стабільність, послідовність і спадкоємність, виходячи з чітко сформульованих довгострокових завдань.

Ключові слова: стратегія, тактика, держава, державна стратегія, форма держави, зміст держави, сутність держави.

In the article it was noted, that the new ukrainian government is trying to decide the problems in the ukrainian's society, but its actions are directed first of all at the achievement of the short-term, specific tasks to stabilize the situation in the country. It was emphasized, that its actions can produce some positive results, but the maximum level of their effectiveness can will be, if these tactical tasks will be realized on the basis of long term state strategy. It is determined that the state strategy is a moving social contract social contract concluded by the state government with citizens for a certain period and providing for perspective and long-term planning of the state development. The importance of the state strategy consists in openly proposals of the social values. It founds the basics for the social solidarity in achieving goals and so it constituted the state as unity power. The expediency of establishing a long term for implementing a state development strategy in Ukraine and building a democratic, social state of law as its ultimate goal have been paid attention to. It was emphasized that the determination of the constituent elements of a state strategy can be accomplished by the division of the state as an object of strategic planning into a number of “sub-objects” that have more specific short or medium-term tactical goals in the process. It was suggested that to rely on the scientific apparatus of the theory of state and law for defining these “sub-objects”. But it is a basic fact that the state as a social phenomenon consists of three main components, namely: form, content and essence. It was pointed out the form of the state as an external expression of the content and essence of the state, which are manifested through such elements as the form of political regime, form of state government and form of state-territorial structure. It was stressed out that the content is a sort of ordered set of institutional elements that make up the state. The essence of the state is a set of features of the state, which in unity reflect its qualitative properties, manifested through the functions of the state. It was were summarized that through consideration such elements should determine the long-term of development of the Ukrainian state, which will allow to optimize the process of political-public administration and to ensure its stability, consistency and continuity, based on clearly formulated long-term objectives.

Key words: strategy, tactics, state, state strategy, form of state, content of state, essence of state.

Своєрідним політичним феноменом в Україні виявилися результати президентських та парламентських виборів 2019 року, які засвідчили кардинальне оновлення вищих органів державної влади. Нова влада намагається вирішувати найбільш болючі для українського суспільства політичні, соціальні, економічні та духовно-культурні проблеми, але її дії

мають у цьому плані переважно тактичний характер. Виконання тих чи інших конкретних, короткострокових завдань є, безумовно, позитивним явищем у стабілізації досить складної політичної та соціально-економічної ситуації в країні, але в суспільстві, експертному середовищі та самій владі зростає «попит» на стратегічне бачення розвитку України.

Певним показником усвідомлення владою необхідності розробки такого «довготривалого», перспективного бачення є підписаний Президентом України В. Зеленським Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [1], який базується на сімнадцяти «Цілях сталого розвитку», прийнятих ООН 25 вересня 2015 року [2].

Підтримуючи загалом підхід до довготривалого планування суспільного життя в Україні, водночас вважаємо, що зазначені «Цілі ... для України» не дають комплексного бачення стратегічного розвитку України. Це пояснюється тим, що головні напрями цієї стратегії, як підкреслено у вищезазначеному Указі Президента України, відображають «економічний, соціальний та екологічний виміри сталого розвитку України» [1], залишаючи за її межами політичний, «державний вимір». Тобто очевидно є потреба розроблення цілісної стратегії державного розвитку України, яка б спиралася не на політичну доцільність, а на міцну наукову основу. Варто визнати, однак, що ця проблема у вітчизняній науці розроблена досить слабко. Серед небагатьох публікацій варто зазначити, насамперед, праці С. Дацюка, присвячені як загальним проблемам стратегування, так і державного зокрема [3].

Враховуючи наявну прогалину в дослідженні цієї проблеми, а також рекомендацію, що міститься у вищезазначеному Указі Президента України, вченим, експертам, представникам громадських об'єднань аналізувати складені на основі цих «Цілей» прогнози і програми та «в разі необхідності вжити заходів щодо їх удосконалення», ми поставили собі за мету окреслити деякі концептуальні основи визначення стратегії державного розвитку України, погоджуючись із С. Дацюком, що «якщо держава має стратегію, з ним і з його стратегією змушені рахуватися інші держави, якщо держава не має стратегії, вона знаходиться у фарватері чужої стратегії» [3].

Стратегія за своїм змістом – поняття багатозначне. Спочатку вона «сприймалась» як «мистецтво ведення бою» – «військова стратегія», а подальшому «перейшла» в інші сфери людської діяльності. У сучасному світі стратегії бувають різні («корпоративна», «державна» і навіть «комп'ютерна»), але предметом нашої безпосередньої уваги є саме «державна стратегія», тобто рухливий соціальний договір, укладений на певний період державною владою з громадянами цієї держави [3].

У формалізованому вигляді державна стратегія – це перспективне, обов'язково довготривале планування розвитку держави. Виникає питання, якою має бути тривалість стратегії. Наукова література не дає чіткого уявлення про «хронологічні рамки» стратегії, але наявна практика в цьому питанні містить деякі такі приклади. Зокрема, в 2017 році в Китаї була визначена та відповідним чином затверджена стратегія розвитку держави до 2050 року, тобто на 33 роки [4]. Стратегію досягнення вищезазначених «глобальних цілей сталого розвитку», затверджених ООН в 2015 році, визначено до 2030 року – на 15 років. У тому ж році попереднім Президентом України

П. Порошенком була затверджена «Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», по суті, на п'ять років [5]. Щодо часових меж останньої, які, на нашу думку, аж ніяк не підходять для стратегічного державного планування, то вони були визначені, по-перше, формальною прив'язкою до терміну президентства П. Порошенка, а по-друге, тим, що сам він та його оточення – по суті, бізнесмени, підготували не державну, а «корпоративну» стратегію (підприємства, компанії тощо), для якої такі межі загалом допустимі.

Ще за кілька днів до інавгурації нового Президента України В. Зеленського, котра, як відомо, відбулася 21 травня 2019 року, ми зазначали небажаність «повторити в цьому плані помилку П. Порошенка», заклавши «в новій стратегії хронологічний період, що далеко виходить за межі його каденції» [6, с. 11]. Новому Президенту України в цьому плані треба віддати належне, адже, підписавши Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», він показав приклад більш довгострокового бачення розвитку України, ніж його попередник. Питання в іншому, в змістовному наповненні цієї стратегії, адже вона, будучи своєрідною «калькою» глобальних «Цілей сталого розвитку», визначених ООН в економічній, соціальній та екологічній сферах, не дає чіткого стратегічного бачення розвитку України загалом як держави.

Не заперечуючи вищезазначену стратегію, вважаємо, що в Україні є потреба в побудові своєї власної державної стратегії розвитку, де акценти були б розставлені дещо по-іншому. Визначальним у цьому плані має бути усвідомлення владною елітою, що така стратегія має будуватись на науковій основі. З огляду на це виникає питання: яка наука має слугувати фундаментом побудови такої стратегії? Логічно це мала би бути «наука про державу», іншими словами, «державознавство». Але оскільки не тільки в Україні, а й за кордоном такої єдиної інституціоналізованої науки немає, цьому можуть допомогти інші науки, які досліджують різні аспекти держави. Серед них, насамперед, теорія держави і права – фундаментальна наукова дисципліна юриспруденції, яка, на нашу думку, має бути науковим базисом для вироблення стратегії державно-правового розвитку України в сучасних умовах. Це пояснюється, зокрема, тим, що можливості теорії держави і права у визначенні «довготривалості» стратегії зумовлені самим предметом цієї науки, яким є загальні державно-правові закономірності – об'єктивно і систематично повторювані взаємозв'язані між собою факти у сфері держави і права [7, с. 27], що визначають перспективну лінію розвитку цих явищ. Спираючись на здобутки саме теоретико-правової науки, можна побудувати, вважаємо, більш системну, чітку та зрозумілу стратегію державного розвитку.

Першим кроком у процесі визначення тієї чи іншої стратегії є об'єкт стратегування. Ним, у нашому випадку, є держава, котра як інститут управління суспільством не може ефективно функціонувати без стратегії. Її наявність дає розуміння того, що відбувається, вона оцінює реальні перспективи поточної

ситуації і наявні для досягнення поставлених цілей ресурси. Якщо державна політика дотримується заявленої стратегії, це породжує суспільну довіру до влади, котра публічно оголошує певні соціальні цілі і домагається їх. Крім того, державна стратегія відкрито пропонує соціальні цінності, закладає основи соціальної єдності щодо тих чи інших цілей і, по суті, конститує державу як єдину силу.

Проте для правильного визначення цієї стратегії необхідно чітко знати деякі визначальні характеристики держави, в нашому випадку сучасної української держави. Важливим у цьому плані є розуміння того, що Україна належить до держави перехідного типу, на думку Д. Моїсеєнко, «постсоціалістичної держави», перехідної держави нового, раніше не відомого, виду, яка, всупереч марксистсько-ленінській теорії, здійснює своєрідний перехід у зворотному напрямі: від соціалістичного типу держави до «неокапіталістичної» держави на зразок розвинутих західноєвропейських і північноамериканських країн» [8, с. 79]. Тобто постсоціалістична держава Україна здійснює перехід від держави соціалістичного типу до демократичної, соціальної та правової держави західного зразку. Це корелює із закріпленою в першій статті Конституції України програмно-цільовою настановою на побудову такої держави та внесенням недавно в преамбулі Основного Закону норми про «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [9]. Саме це, на нашу думку, має бути метою стратегії розвитку держави на певний період часу.

Якщо є мета, то наступним кроком має бути визначення хронологічного періоду та окремих етапів її просування до мети. З цього приводу С. Дацюк слушно зазначає, що «стратегія має чіткі часові рамки, вона операціоналізуєма, тобто може бути розбита на ряд цілей, які, своєю чергою, перетворені на набір конкретних завдань» [3]. Це є важливим чинником, адже бачення довгострокової перспективи та плано-мірне виконання короткострокових та середньострокових задач є показником здатності цілого суспільства, його політичного керівництва не загрузнути на довгі роки в рішенні одних і тих самих проблем, а домагатися поступальної динаміки соціального руху.

У процесі визначення часових меж цієї стратегії можна спиратись на теоретичні здобутки одного з провідних фахівців із проблеми перехідної держави – професора В. Сорокіна. Аналізуючи перехідні процеси в державах пострадянського простору, він дійшов висновку: «Процес демонтажу інститутів старого конституційного ладу і будівництво нового зв'язаний зі зміною у цивільного населення звичних моделей поведінки і стереотипів масової свідомості. Очевидно, що подібна зміна загалом здійснюється в межах життєдіяльності трьох поколінь громадян цього суспільства – старого, «проміжного» і нового, такого, що народилося в умовах нового конституційного ладу. Таким чином, мінімальний термін переходу – це тривалість життя трьох поколінь представників цього суспільства» [10, с. 86]. Тобто, якщо виходити з того, що часовий вимір одного покоління

в середньому 20 років, то цей перехід має відбуватись близько 60 років.

Здавалося б, такі часові межі занадто великі, але якщо цілі державної стратегії, на думку С. Дацюка, пов'язати не «з деякими примітивними діями – виживанням, поверненням боргів, поліпшенням життєвого рівня» тощо, а з тим, що вони відіграють сенсоутворювальну роль, зумовлюють життєві стратегії громадян, дають їм змогу будувати своє життя з вірою в завтрашній день, з орієнтацією на певну оголошену перспективу цієї держави» [3], то для їх досягнення потрібно набагато більше часу. З цього, напевно, виходили китайці, які визначили свою стратегію розвитку до 2050 року.

Отже, державна стратегія має бути розрахована не на кілька років, а на десятиліття, упродовж яких має йти рух до головної, стратегічної мети. Її досягнення може бути здійснене за допомогою «операціоналізації» – розподілу об'єкта стратегування на низку «підоб'єктів», які мають у цьому процесі більш конкретні короткострокові або середньострокові цілі, які досягаються через виконання відповідних тактичних завдань.

У процесі визначення цих «підоб'єктів» держави необхідно виходити з того, що держава як соціальне явище складається з трьох основних компонентів: форму, зміст та сутність. Форма держави – спосіб існування й зовнішнього вираження змісту та сутності держави, яка в більш конкретизованому вигляді являє собою соціальну систему, що відображає істотні ознаки держави як політичної, структурної й територіальної організації суспільства через такі елементи, як форма політичного режиму, форма державного правління та форма державно-територіального устрою. Зміст – це певним чином упорядкована сукупність інституціональних елементів, що утворюють державу, іншими словами, механізм держави. Сутність держави – це сукупність ознак держави, що в єдності відображають його внутрішні, глибинні та якісні властивості, які проявляються через функції держави.

Проілюструємо логічну схему побудови державної стратегії на прикладі форми держави. Якщо виходити з того, що стратегічною метою України є вступ до Євросоюзу, то операційні цілі в цій площині мають враховувати західноєвропейські стандарти формобудування. Для «зрілих» країн Європейського Союзу – це полікратія, тобто форма держави, для якої характерні демократичний політичний режим, парламентська форма державного правління (виняток: Австрія, Фінляндія, Франція – змішані республіки) та унітарно-децентралізована форма державно-територіального устрою (виняток: Австрія, Бельгія, ФРН – федерації). Для соціалістичних країн була характерна монархія – форма держави, яка характеризувалася недемократичним політичним режимом, формою державного правління як «соціалістична» республіка та унітарно-централізованою формою державно-територіального устрою (виняток: СРСР, Чехословаччина, Югославія – квазіфедерації). Усім цим постсоціалістичним країнам, щоб пройти шлях від монархії до полікратії, необхідно трансформу-

вати відповідні елементи форми держави. У цьому процесі, на думку Д. Моїсеєнко, має відбуватись такий трансформаційний рух: а) політичний режим: недемократичний (тоталітарний) → авторитарний → послаблений авторитарний → недосконалий демократичний → демократичний; б) форма державного правління: соціалістична (моновладна) республіка → президентсько-парламентська республіка → парламентсько-президентська республіка → парламентська республіка; в) форма державно-територіального устрою: централізована → унітарна відносно централізована → унітарна відносно децентралізована → децентралізована держава [8, с. 232].

Тобто, якщо врахувати висновки В. Сорокіна та Д. Моїсеєнко щодо перспективи розвитку держави та її елементів в перехідний період, то поетапний процес трансформації форми української держави в більш конкретизованому хронологічному вимірі мав би бути умовно таким: *перший етап (1991–2010 рр.)* – держава з авторитарним політичним режимом, президентсько-парламентською формою правління та відносно централізованою унітарною формою державно-територіального устрою; *другий етап (2010–2030 рр.)* – держава з послабленим авторитарним політичним режимом, парламентсько-президентською формою правління та відносно децентралізованою унітарною формою державно-територіального устрою; *третій етап (2030 – 2050 рр.)* – держава з недосконалим демократичним політичним режимом, змішаною парламентсько-президентською або парламентською формою правління та децентралізованою унітарною формою державно-територіального устрою; *четвертий етап (з 2050 року)* – держава з демократичним політичним режимом, парламентською формою правління та децентралізованою формою державно-територіального устрою у вигляді або унітарно-регіоналістської держави або федерації.

Звертаємо увагу на те, що зміни у вищенаведених елементах держави об'єктивно відбуваються різними темпами: швидше, у формі правління, «повільніше» – у формі державно-територіального устрою та зовсім «повільно» – у формі політичного режиму. Це зумовлено, зокрема, тим, що зміни останніх двох елементів пов'язані «зі зміною в цивільного населення звичних моделей поведінки і стереотипів масової свідомості», тобто з «поколінським» фактором, насамперед, із ментальністю різних поколінь.

У межах цього хронологічного (стратегічного) періоду, за аналогією з формою держави, може бути здійснено відповідне планування за інши-

ми «об'єктами» – змістом та сутністю держави. Підоб'єктами «змісту» держави можуть бути різні ланки державного механізму – органи державної влади, установи, підприємства, правовий статус та зміст діяльності яких залежить, насамперед, від змін у «сутності держави». Оскільки остання «матеріалізується» через функції держави, відповідний обсяг діяльності держави, спрямованої на розв'язання її завдань, підоб'єктами стратегування можуть бути «елементи» цих завдань у різних сферах суспільного життя. Наприклад, в економічній сфері ключовими є питання «власності» (саме нині в парламенті триває бурхлива дискусія про право власності на землю. – С.Б.), «принципи економічної діяльності», «фінансова система держави», в соціальній сфері – «відносини між роботодавцями та робітниками», питання «сім'ї», прав різних категорій людей (переселенців, ветеранів, різних «меншин» тощо), страхування та соціального забезпечення та ін., в духовно-культурній сфері – питання освіти, науки, мистецтва, релігії.

Перелік завдань, звісно, не є вичерпним, адже вони залежать не тільки від кінцевої мети стратегії, але й від ситуації в країні, яка залежно від обставин може продукувати інші завдання і, відповідно, «підоб'єкти» стратегування. Останні виступають як «індикатори» виконання відповідних тактичних завдань, «заміри» фактичних показників яких на відповідність запланованим здійснюється на тому чи іншому етапі. Випадки «відставання» ретельно аналізуються, за необхідності, тактичні завдання можуть корегуватися, змінюватися. Такими, на нашу думку, мають бути концептуальні засади побудови державної стратегії України.

Підбиваючи підсумки, можемо констатувати, що у процесі визначення стратегії державного розвитку необхідно узяти за концептуальну основу як об'єкт стратегування саме державу з її невід'ємними складниками: форма, зміст та сутність. Такий підхід, на нашу думку, «здатний» визначити довготривалу перспективу розвитку української держави та чітко показати, які саме її елементи та як мають змінюватися упродовж терміну реалізації стратегії. Це дає змогу «спостерігати» за рухом держави загалом, а в разі виникнення проблем в цьому складному «механізмі» корегувати курс залежно від конкретних обставин. Визначені концептуальні основи сприятимуть розробці комплексної стратегії державного розвитку України, покликаний оптимізувати процес політико-державного управління і забезпечити його стабільність, послідовність і спадкоємність, виходячи з чітко сформульованих довгострокових завдань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України № 722/2019 від 30 вересня 2019 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
2. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року. URL: <http://sdg.org.ua/ua/resources-2/344-2030-2015>.
3. Дацюк С.А. Государственная стратегия. URL: http://www.uis.kiev.ua/program/state_strategy.html.
4. Левченко Г. Глобальное лидерство к 2050 году. Китай представил стратегию развития на съезде Компартии. URL: <https://republic.ru/posts/87098>.
5. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 15.01.2015 р. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

6. Бостан С.К. До питання про науковий базис визначення концептуальних основ стратегії державно-правового розвитку України. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, 18 травня 2019 р. Дніпро : «ЛІРА ЛТД», 2019. С. 9–13.
7. Ветютнев Ю.Ю. Государственно-правовые закономерности (Введение в теорию) / Под ред. А.Я. Рыженкова. Элиста : ЗАОр «НПП «Джангар», 2006. 204 с.
8. Моїсеєнко Д.М. Форма постсоціалістичної держави: поняття, класифікація, тенденції розвитку : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Запоріжжя : КПУ, 2017. 255 арк.
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 9. Ст. 50.
10. Сорокин В.В. Общее учение о государстве и праве переходного периода : монография. Москва: Юрлитинформ, 2010. 424 с.