

Д. Задихайло, науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування АПРН України

Сучасні функції держави в контексті модернізації конституційно-правового регулювання

Науково обґрунтована визначеність із систематикою функцій держави є не тільки передумовою максимальної реалізації її соціального призначення, але і будь-яких конституційно-правових конструкцій структурування державного апарату, майже всієї сфери публічно-правового впливу держави на суспільні відносини. Саме функціональний підхід до названої проблематики видається найбільш ефективним, адже він кореспондує надзвичайним темпам соціодинаміки, які вимагають прискореної адаптації навіть на побутовому рівні суспільного життя. Абсолютно слушною є думка А. Б. Венгерова про те, що функції держави є такими, на які впливають не тільки зміни, що відбуваються в державі як такій, але і зміни умов існування самої держави, зміни зовнішніх умов, зовнішнього середовища, в якому діє держава, і саме вони є чинником еволюції функцій держави¹. Разом з тим слід констатувати, що в науці теорії держави та права не склалася більш-менш узгоджена позиція, що могла б виконати роль парадигми в цьому питанні, а відтак дозволяла б ґрунтувати на ній алгоритми постановки питань та їх розв'язання.

Огляд теоретичної літератури дає можливість підсумувати традиційне виділення окремих груп функцій, таких як внутрішні та зовнішні, та їх диференціацію за об'єктом спрямування діяльності держави на політичну, соціальну, економічну, екологічну сфери, сферу розвитку освіти, науки, культури тощо. Такий підхід видається контрпродуктивним, адже в його основі лежить статика суспільних відносин, їх хоча і загально визнана, але формальна диференціація за сферами суспільного життя. Звичайно, що в кожній з них можуть бути поставлені цілі та завдання державного впливу, врахована внутрішня динаміка, що їм притаманна, але при такій постановці питання надзвичайно важко досягти системної роботи державного апарату, синергетики у продуктивності його діяльності.

¹ *Венгеров А. Б. Теория государства и права: [учеб. для юрид. вузов]. – М., 2006. – С. 179.*

Саме пошуку більш оптимальної систематики функцій держави, що мала б потужне практичне значення і дозволяла б відповідно оптимізувати структуру державного апарату і перш за все органів державної виконавчої влади, їх компетенцію, співвідношення між собою та взаємодію, присвячена ця стаття.

По-перше, вважаємо, що в основу класифікаційного критерію ієрархічності функцій держави слід покласти «мету — соціальний результат». Тобто такий чинник, що визначатиме певну властивість функціонуючого соціального організму. І ця властивість-характеристика має бути універсальною, такою, що притаманна або має бути притаманною усім чи більшості сфер соціального буття і таким чином за умови свого досягнення забезпечувати максимальний і синергетичний ефект від впливу держави на суспільство. Функції, похідні за їх місцем в ієрархії, в той же час можуть складатися, виходячи із комплексного критерію «ціль-сфера».

Слід зазначити, що особливості впливу сучасного зовнішнього для держави глобального світового середовища є найбільшим чинником еволюції традиційних поглядів щодо функцій держави, виходячи з того, що Україна сьогодні є лише об'єктом геополітичних та геоеконімічних процесів, але, на жаль, не їх суб'єктом.

Важливо підкреслити, що такі зовнішні впливи є системними проявами так званого нового світового порядку, а відповідно і позначаються водночас на цілій низці сфер суспільних відносин країни, змінюючи глибинні параметри її існування. Саме тому будь-яка держава, що переважно відіграє роль об'єкта глобальних політичних та економічних процесів, повинна визначитись із своїм ставленням до такого порядку та його складових, сформувавши таку модель взаємодії із зовнішнім середовищем, яка дала б змогу мінімізувати руйнівні наслідки глобалізації, зокрема в діяльності ТНК та їх угруповань, і водночас використати всі можливості для власного розвитку, власного перетворення на суб'єкта історії із здоровою перспективою.

Відтак функції держави, що повинні бути інституціолізовані в обговорюваному контексті, мають універсальний характер, що виявляють себе у найрізноманітніших видах та сферах діяльності держави, взаєминах із структурами суспільства.

Слід зазначити, що одним із ключових викликів сьогодення в політико-правовій сфері є ерозія реального суверенітету держав. У цьому сенсі загальновідомою є практика «держав, що не відбулися», яка виступає свідченням руйнації так званої Вестфальської системи,

що донедавна визначала характер міждержавних відносин, принципову основу міжнародного права. Саме тому проблема відновлення втрачених реальних суверенних прав такими державами, здається, перебуває у фазі актуалізації.

Відтак необхідно визнати, що найважливішою універсальною функцією держави за сучасних умов має стати забезпечення процесу перманентного відновлення реального суверенітету, необхідного потенціалу для реалізації своїх суверенних прав та їх захисту. Ця функція є синтетичною за своєю природою, адже вона ґрунтується на реалізації фактично всіх інших функцій держави, але з такою ефективністю, спрямованістю та акцентуацією, за яких держава мала б фактичну можливість щоміглі безперешкодно скористатися своїми суверенними правами в економічній, соціальній, інформаційній, культурній та інших сферах, включаючи, звичайно, і різнопланову участь у міждержавних відносинах.

Таким чином, державний суверенітет, суверенні права держави як політико-правовий феномен є наслідком особливого характеру й режиму взаємодії держави та суспільних структур, що не є автоматичним результатом, який виникає внаслідок проголошення відповідних декларацій, універсалів, інших політичних документів. Тим більше ця теза є справедливою в умовах цілеспрямованої руйнації Вестфальської системи міждержавних відносин на користь нових акторів глобального світового порядку. За цих умов відтворення фактичного потенціалу держави для реалізації своїх суверенних прав набуває значення окремої універсальної та синтетичної за своєю природою функції держави, що подібна підтримці дієздатного імунітету для ураженого інфекцією біологічного організму.

Тісно пов'язаною з питанням державного суверенітету, надзвичайно актуалізованою за наведених вище причин, а також умовами глобального наступу «демократично-ринкової парадигми» як засади устрою сучасних держав є проблема забезпечення національної безпеки. Національна безпека держави та суспільства в усіх її складових економічного, інформаційного, соціального, політичного, вітального порядку фактично є визнаною функцією держави, що закріплена у ст. 16 та ст. 17 Конституції України. Зміст останньої конституційної норми сфокусовано навколо «збереження генофонду українського народу», одним із засобів якого є «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України». Слід підтримати концепцію вітальної безпеки, що розробляється зараз в юри-

дичній літературі, як узагальнюючу категорію, що стосується забезпечення життєздатності української нації в контексті загроз екологічного характеру, розповсюдження штучних вірусів, потенціалу вітчизняної фармації, якості продуктів харчування та питної води тощо¹. Це не суперечить, на нашу думку, визнанню необхідності існування окремої екологічної функції держави. Таким чином, сфера національної безпеки є категорією не тільки політико-правовою, як державний суверенітет, але і має загальносоціальний контекст, що характеризує потенціал окремого суспільства, і водночас забезпеченість національної безпеки суспільства та держави є ключовим чинником реалізації державного суверенітету. Виходячи із такої складної природи національної безпеки як синтетичної та універсальної властивості суспільства, що самовизначилось через створення власної держави, вважаємо забезпечення національної безпеки самостійною універсальною функцією держави.

При сучасній загостреній конкуренції держав за умови участі в економічному обміні, доступу до джерел енергоресурсів, сировини, питної води, новітніх технологій тощо на рівень універсальної та першочергової функції держави виходить забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, окремих її галузей та секторів, видів виробництв і зрештою конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів господарювання. Ця функція держави є універсальною і тому що конкурентоспроможними мають бути як різні сектори матеріального виробництва, так і нематеріальної сфери, зокрема освіти, медицини тощо. Сучасний досвід різних країн свідчить, що без організаційної, регулятивної, нормотворчої діяльності держави досягти сталої конкурентоспроможності неможливо. Слід зазначити, що ця функція держави в умовах її членства у СОТ має і внутрішній, і зовнішній аспекти своєї реалізації, адже полем економічної, конкурентної боротьби є і внутрішній, і зовнішні ринки. У свою чергу досягнення високої конкурентоздатності національної економіки дозволяє вибороти більш вигідний статус країни в міжнародному розподілі праці, у міжнародному обміні результатами економічної діяльності, за рахунок чого відкриваються можливості для реалізації інших функцій держави.

Слід визнати, що проблема конкурентоздатності національної економіки тісно пов'язана з інноваційним характером виробництва, ефективним функціонуванням національної інноваційної системи. Не

¹ Див.: Пашков В. М. Господарсько-правова політика у сфері охорони здоров'я: проблеми вітальної безпеки. – К., 2007. – С. 20.

є безпідставними думки, що характеризують сучасну систему глобальних економічних відносин як «оксамитовий колоніалізм», ґрунтом для якого є безодня технологічної нерівності, в умовах невизнаної відсутності ринку технологій, адже створення інноваційних продуктів і власне нових технологій, що визначають технологічний рівень національних економік, домінуючі технологічні уклади, локалізовано саме в межах потужних галузевих ТНК та державних науково-технічних структур вельми обмеженої кількості країн. Виник олігополістичний сектор суб'єктів права власності на відповідні активи, що є підставою для привласнення вражаючої за обсягами інноваційної ренти з обігу нових товарів та послуг у світовому масштабі. Саме тому інноваційна функція держави набуває самостійного значення, потребує створення потужної інноваційної системи, яка за своїм форматом виходить за межі виробничого сектору і тому є самостійною, передбачаючи результати на довготривалу перспективу. Дійсно, роль держави в межах цієї функції стосується і організації якісної сучасної освіти, фундаментальних наукових досліджень, активної протидії відтоку мозків та імпорту застарілих і шкідливих технологій, стимулювання діяльності суб'єктів господарювання, що запроваджують інноваційне виробництво, тощо. Роль держави полягає також і у формуванні чіткої правової інноваційної політики, одним з інтегрованих засобів якої є кодифікація інноваційного законодавства, що зокрема слушно пропонується Ю. Є. Атамановою¹.

Сучасна фінансова криза на новому етапі соціально-економічного розвитку актуалізує питання про конституційно-правове закріплення антикризової функції держави. Зміст цієї функції також є універсальним і не може зводитись тільки до проблеми сталого функціонування економічних інститутів, а має охоплювати проблеми суспільно значущого рівня в екологічній, техногенній, політичній та інших сферах. У цих випадках термінове втручання держави є необхідним, метою її діяльності є мінімізація або повна нейтралізація негативних явищ, впливів, тенденцій тощо. Конституція України фрагментарно встановлює окремі підстави такого антикризового втручання держави. Так, зокрема, п. 21 ст. 106 Конституції України передбачає серед повноважень Президента України введення надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Втім саме економічна площина антикризової функції держави, як не дивно, фактично не знайшла підтримки законодавця.

¹ Атаманова Ю. Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави. – Х., 2008. – С. 353–366.

Таким чином, вважаємо, що модернізація систематики функцій держави, виділення в їх складі категорії універсальних, що мають стати державно-правовим компенсатором нових впливів на суспільства з боку потужних акторів міжнародних відносин і можуть бути покладені в основу концептуального підґрунтя конституційної реформи.

До категорії універсальних функцій держави, яких, вважаємо, не може бути багато, пропонуємо віднести такі.

1. Забезпечення національної безпеки.
2. Підтримання і забезпечення суспільного порядку.
3. Підтримання і забезпечення суспільного розвитку.
4. Підтримання і забезпечення національної конкурентоздатності.
5. Забезпечення уникнення і протидії кризам та дисфункціям у функціонуванні соціального організму.
6. Підтримка реальності державного суверенітету, відтворення його властивостей.

Слід зазначити, що сучасні зміни в суспільно-політичному та суспільно-економічному житті, що відбуваються під впливом подальшої концентрації економічної влади в руках ТНК та їх угруповань, включення до стандартів суспільства споживання нових мільярдів споживачів у колишніх країнах третього світу, загострення на цьому фоні енергетичної, сировинної, продовольчої, екологічної та інших проблем та загострення міжнародної конкуренції в глобальному масштабі, в основі якої лежить доступ до нових конкурентоспроможних технологій, стають саме тими чинниками, що спонукають до еволюції традиційні функції держави. Втім, окремі з таких чинників набувають значення універсальної умови сучасного суспільного життя, ігнорування яких може мати фатальне значення для суспільства, держави та державоутворюючої нації. До категорії сучасних впливів на суспільне життя, що вимагають інституалізації кореспондуючих ним універсальних функцій держави слід ще додати такі.

7. Підтримка здорового екологічного середовища, раціонального природокористування (екологічна функція).
8. Забезпечення інноваційно-інформаційного пріоритету в усіх процесах суспільного життя (інноваційно-інформаційна функція).
9. Ідеологічне забезпечення соціального гомеостазу та лояльності національній державі (ідеологічна функція).

Враховуючи можливі контраргументи, необхідно зробити застереження щодо запропонованої ідеологічної функції. Вважаємо, що наявність державної ідеології не суперечить положенню ст. 15 Консти-

туції України щодо ідеологічного плюралізму. Необхідність мати державну ідеологію не виключає право на існування та циркуляцію інших ідеологій, у тому числі альтернативних, але у разі якщо ми визнаємо існування інтересів державоутворюючої нації, а також інтересів держави, то вони мають бути ідеологічно репрезентовані і відстоюватись їх носіями нарівні із будь-якими соціальними або економічними інтересами. Тим більше, що відповідно до положень тієї ж ст.15 Конституції України, право на державну ідеологію не є тотожним її обов'язковості для громадян. Також слід наголосити, що відсутність у запропонованій класифікації так званих зовнішніх функцій не є ігноруванням зовнішніх міжсистемних відносин та інтересів держави у світовому контексті. Вважаємо, що названі функції синтетично містять у собі як внутрішній, так і зовнішній компонент системоутворюючих зв'язків.

Окремим питанням є визначення внутрішніх та зовнішніх чинників, що урешті-решт і складають ту специфічну для кожної держави систематику функцій, а головне — особливості змісту кожної з них. Ця проблема є темою окремого комплексного дослідження за участю економістів, соціологів, екологів тощо. При першому наближенні в однопорядковому режимі необхідно вказати зокрема, на такі чинники, як демографічні особливості суспільства, стан міграційних процесів, криміналізацію суспільства, суттєве зниження його духовності, деградацію регіонів та екологічної ситуації, рівень ефективності господарського механізму, сурогатний характер правлячої еліти, стан оборонно-промислового комплексу, інфраструктури, якість людського капіталу тощо. До зовнішніх чинників можна віднести явища експорту криз до світової економічної периферії, технологічну дискримінацію, концентрацію економічної влади в межах угруповань ТНК та ТНБ, міжнародну злочинність та тероризм, загрози введення зовнішнього управління, виникнення зон економічної інволюції в світовій господарській системі і т. ін.

Виділені функції дістали назву універсальних саме тому, що діяльність держави з їх реалізації зачіпає усі сфери суспільного життя, втім не тільки не виключаючи, але і логічно передбачаючи необхідність формування цілої низки похідних функцій, в основі цілепокладання яких може бути задіяним об'єктний підхід, наприклад, забезпечення здоров'я нації, забезпечення фундаментальних наукових досліджень тощо. У будь-якому випадку вважаємо, що цілі та завдання держави, що ставляться в межах тієї чи іншої з її функцій, повинні отримати організаційно-правовий алгоритм їх реалізації. Слід зазначити, що

функції держави мають бути об'єктивовані у відповідних Концепціях або Стратегіях, які доцільно приймати у формі законів України. Що стосується правової об'єктивації цілей та завдань держави, то вона має здійснюватись через формування відповідної політики держави, зафіксованої у формі Державних програм соціального та економічного розвитку країни. Механізм реалізації таких програм у свою чергу передбачає визначення системи відповідальних органів держави, створення спеціальної суспільної системи з необхідною інфраструктурою її функціонування і керованості або урегульованості з боку держави, підтримання такої системи у функціональному режимі та напрацювання антикризових заходів на випадок можливих її дисфункцій. Так, наприклад, якщо узяти сферу агропромислового комплексу, то її функціонування потрапляє до сфери дії всіх універсальних функцій держави, у межах яких паралельно формуються відповідні механізми реалізації.

1. Функція забезпечення національної безпеки трансформується в постановку мети забезпечення продовольчої безпеки через створення державного резерву, механізмів експортно-імпоротної політики, введення заборон на біологічно шкідливі продукти харчування, розвиток засобів зберігання сільськогосподарської продукції, моніторинг стану насінництва тощо.

2. Функція забезпечення суспільного порядку трансформується у підтримку життєздатності правового господарського порядку в АПК, регулювання ринку продуктів харчування, здійснення державної підтримки фермерству тощо.

3. Функція суспільного розвитку трансформується в цілі стратегічного розвитку вітчизняного АПК з урахуванням довготермінових прогнозів щодо перспектив загострення глобальної продовольчої проблеми, зростання дефіциту води сільськогосподарського призначення, зміни клімату та епідеміологічної ситуації. Відповідно до цієї функції держава має прийняти низку програм розвитку для перспективного вирішення, оптимізації шляхів розвитку вітчизняного АПК, досягнення ним тих чи інших параметрів, якісних та кількісних характеристик.

4. Функція забезпечення конкурентоздатності АПК актуалізує питання зниження трансакційних і трансформаційних витрат у системі сільського господарювання та виробництва продуктів харчування, запровадження дієвих механізмів конкуренції, товарних бірж, оптимізації — інфраструктури, зокрема тієї, що забезпечує експорт зерна, тощо.

5. Функція протидії кризовим та дисфункціональним явищам, має трансформуватися у систему заходів держави, що реалізується у випадку, наприклад, різкого падіння кон'юнктури на продовольчих ринках світу, інвестиційного голоду в секторі, потенційної можливості введення міжнародного ембарго тощо.

В аналогічному порядку сфера агропромислового комплексу є об'єктом впливу держави відповідно до інших її функцій.

Як бачимо, алгоритм функціонального забезпечення діяльності держави є дійсно універсальним, але його ефективність залежить від детальної розробки відповідної цьому алгоритму структури державного апарату і передусім гілки виконавчої влади. Адекватне визначення системи таких органів, особливостей їх підпорядкування та компетенції є надзвичайно складним, але і великонадійним завданням.