

УДК 351.82:334

DOI: 10.34132/pard2020.07.15

## ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

*Петрик С.М.*, аспірант, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна

Роль держави постійно змінюється в системі реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Функції держави маючи суто теоретичне підґрунтя розвитку державного управління про трансформуються через практичну реалізацію механізмів. Так, формування інноваційних механізмів державного управління в сфері охорони здоров'я вимагає перегляду змісту та форуми реалізації функцій держави.

Зміна функцій держави понукає до трансформації системи державного управління, які пов'язують зі зміною геополітичних викликів, що змінюють ідеологічні, соціальні та політичні процеси в державах. Зміст та склад основних функцій держави є мінливим до історичного розвитку суспільства в більшій мірі функції змінюють форми своєї реалізації зі зміною політичних, ідеологічних та економічних умов. Через реалізацію проєктів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я реалізуються сукупність функцій держави, що обумовлено функціональною спрямованістю, об'єктною приналежністю, формою реалізації соціальної функції.

В контексті дослідження ролі держави в реалізації проєктів державно-приватного партнерства вагоме значення надається трансформації функціональної ролі держави. Для визначення напрямів трансформації функцій держави в статті розглянуто підходи до їх класифікації, в результаті чого виділено пріоритетні функції, до яких віднесено забезпечення національної безпеки в умовах зовнішніх загроз (військових); економічна політика держави в умовах світової фінансової кризи та високого ризику дефолту; реалізація

політики сталого розвитку в умовах екологічної кризи; політика щодо біженців, яка характерна для окремих країн Європейського Союзу в умовах напливу біженців з країн Близького Сходу; політика сфері охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусу.

Окрім того, визначено функції держави за характером їх реалізації в контексті впровадження механізмів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, функції держави, держава, державне управління, система охорони здоров'я.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Функції держави є об'єктом дослідження з незмінною актуальністю, що обумовлено постійним розвитком різних сфер державного впливу. «Обсяг і кількість функцій сучасної держави однією з найважливіших характеристик у процесі аналізу її діяльності, що надає можливості характеризувати її як певну номенклатуру. Саме тому варто говорити не тільки про зміну ознак сучасної держави, а й зазначити фактичну зміну в такій номенклатурі, що є наступним важливим етапом еволюції функцій сучасної держави» [6, с. 172].

Розглядаючи проекти державно-приватного партнерства варто наголосити про зміну ролі держави як за змістовною так і форматною ознакою. Адже держава від інституту регулювання економічних та соціальних процесів в суспільстві переходить в роль повноцінного бізнес-партнера в сфері охорони здоров'я. така роль держави є мало дослідженою та потребує більш глибокого вивчення з позиції трансформації її функцій та функціональної ролі в реалізації проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання трансформації зміни ролі держави в контексті реалізації проектів державно-приватного партнера піднімалися в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Н. Александрова, І. Ананов, А. Аскеров, С. Бабаєва, М. Байтіна, П. Василенков, С. Голунський, Г. Єллінек, В. Ємельянов, Л. Дюги, А. Денисова, О. Джураєвої, Л. Загайнова, П. Кельзен, А. Косіцина, В. Копейчиков, А. Меліхової, Г. Петров, В.

Сирих М. Строгович, А. Сміт, К. Шмітт, Ф. Фукуяма та інші. Віддаючи належне вказаним вченим варто наголосити, що в умовах зміни внутрішнього та зовнішнього середовища функціонування держави відбувається трансформації її функцій за змістом на форму. В свою чергу державно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я змінює як змісту функцій та і форму їх реалізації.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення державно-приватного партнерства як інструменту трансформації форм реалізації функцій держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Функції держави маючи суто теоретичне підґрунтя розвитку державного управління про трансформуються через практичну реалізацію механізмів. Так, формування інноваційних механізмів державного управління в сфері охорони здоров'я вимагає перегляду змісту та форуми реалізації функцій держави.

«У науці теорії держави і права проблема визначення функцій держави є однією з найбільш значущих. Перед будь-якою державою завжди стоїть коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує свої матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля» [11, с. 17]. «Виходячи із перспектив розвитку правової системи України, призначення сучасної держави полягає у створенні передумов побудови, функціонування і розвитку інститутів громадянського суспільства, забезпеченні належних стандартів соціального життя. Характерним є те, що вирішення цих та інших важливих завдань знаходиться у сфері здійснення внутрішніх функцій держави, роль яких підвищується відповідно до ускладнення проблем соціального управління» [14, с. 7].

Вітчизняний дослідник Олейников С. визначає функції в контексті соціального призначення держави та вказує, що «функції держави – його сутнісно виявлене соціальне призначення. Між сутністю й функціями держави немає жодних проміжних ланок. Тому функції держави можна визначити як сутнісно обумовлені правом напрями його діяльності, орієнтовані на гарантування правомірної (з погляду конституційної моделі) поведінки суб'єктів права й забезпечення умов ефективної динаміки інститутів громадянського суспільства»

[17, с. 153]. «Онтологія і гносеологія функцій сучасної держави (їх теоретичне пізнання, осмислення) у мінливих глобальних умовах перебувають у пізнавальній взаємодії, зв'язках з аксіологічною, телеологічною і праксіологічною складовими їх дослідження. Перебуваючи в очевидному зв'язку з соціальним призначенням та цілями держави, її функції відображають їх сутнісні властивості з урахуванням соціально-цільових (телеологічних) характеристик. Такий підхід посилює визначеність аргументації розуміння функції держави. Якщо соціальне призначення держави обґрунтовує систему її невід'ємних (обов'язкових) функцій, стабілізуючих процес державного управління, то аналіз ієрархії цілей держави визначає предметно-об'єктну спрямованість її функціонування – забезпечення правової і соціальної захищеності людини в усіх сферах» [18, с. 67].

Особливо гостро зазначене питання актуалізується в Україні в умовах кризи багатьох сфер державного управління та галузей національної економіки. В даному контексті Коломоєць О. стверджує, що «функції сучасної держави слід розуміти як конкретизовані, інституційно та нормативно оформлені напрямки реалізації діяльності держави в ключових сферах життя суспільства. До таких ключових сфер можна віднести, на нашу думку, такі: економічна, соціальна, правова, зовнішньополітична, культурна, екологічна тощо. В межах реалізації діяльності в цих сферах знаходять своє вираження конкретні функції, здійснювані у відповідній формі» [8, с. 43].

Варто також погодитись з думкою Ємельянова В. який зазначає що «у депресивних регіонах інноваційний розвиток доцільно спрямовувати на подолання вузької спеціалізації підприємств, адже в результаті ліквідації бюджетоформуючих підприємств виникли кризи на ринку праці і в соціально-економічному становищі жителів таких міст [25, с. 19].

Держава має змінювати свою функціональну спрямованість в залежності від факторів внутрішнього та зовнішнього середовища. Так, сьогодні міжнародний довід вказує на нові напрями розвитку держави як соціального інституту, послаблення одних функцій і посилення інших. Зміна функцій держави понукає до трансформації системи державного управління. Ці зміни можна пов'язати зі змі-

ною геополітичних викликів, що змінюють ідеологічні, соціальні та політичні процеси в державах. Так, Марущак О. стверджує, що «визначення функцій держави залежить від ряду чинників правових, політичних, ідеологічних, соціальних та ін. Сьогодні немає єдиного визначення функцій держави. Породжено великий плюралізм у визначенні функцій держави, і можна виділити декілька підходів до визначення цього поняття, які певною мірою збігаються з історичними періодами» [11, с. 17].

«Діяльність держави щодо здійснення своїх функцій взагалі завжди має конкретно історичний зміст, і саме у процесі реалізації складається їх конкретне співвідношення, формується значення кожної функції в загальній системі. У певні періоди існування держави може відбуватися зміна пріоритетів, що зумовлює відповідні зміни у функціонуванні держави, і на перший план виходять функції, які мають на даний момент найбільше суспільне значення» [15].

Варто зауважити, що зміст та склад основних функцій держави досить не є мінливим до історичного розвитку суспільства в більшій мірі функції змінюють форми своєї реалізації зі зміною політичних, ідеологічних та економічних умов. «Форми діяльності держави, їх розвиток безпосередньо пов'язані з тими завданнями та метою, які постають перед державою на певному етапі розвитку суспільства та зумовлені ними» [14, с. 7].

В свою чергу В. Мурза вказує на наступні сутнісні ознаки функцій держави:

1. Безпосередній зв'язок між сутністю та соціальним призначенням держави, що реалізується у відповідній діяльності (зміст якої відбиває її предмет, спрямованість на реалізацію інтересів певних соціальних груп, форми її здійснення та ін.). Особливо суттєво відчувається різниця у змісті функцій держав з різними політичними режимами.

2. Відбиття головних напрямків діяльності держави. Форми і методи здійснення функцій можуть змінюватись, тоді як основні напрямки діяльності держави залишаються незмінними впродовж тривалого часу. Функції держави мають предметний, об'єктивний характер, адже вони виникають у суспільстві через об'єктивну не-

обхідність, на певному етапі його розвитку і характеризуються високим ступенем стабільності (усталеності).

3. Спрямованість на вирішення конкретних завдань в інтересах досягнення загальної державної мети, що постає перед суспільством на певному етапі його розвитку. Зміст функцій не залишається незмінним протягом усього розвитку держави і суспільства. Зміни у функціях можуть відбуватися кардинально, наприклад зі зміною політичного режиму, в періоди радикальних соціально-політичних перетворень, або поступово, коли з розвитком і вдосконаленням суспільних відносин поступово змінюється сама сутність держави та, відповідно, ті завдання, що постають перед нею» [15].

Ми погоджуємося з автором щодо сутнісного наповнення категорії «функції держави». Адже, визначенні положення найбільш чітко характеризують роль а значення держави. Фактично через реалізацію проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я реалізуються сукупність функцій держави, що обумовлено наступними положеннями:

по-перше, однією із складових функціональної спрямованості є забезпечення здоров'я населення. Модернізація в сфері охорони здоров'я дозволить державі більш ефективніше реалізувати зазначену функцію через використання фінансового капіталу приватного сектору. Це вказує на зміну форм реалізації функцій держави;

- по-друге, сфера охорони здоров'я знаходить в об'єктному полі функцій держави на усіх етапах її становлення та розвитку. А отже, з часом механізм реалізації цієї функції має удосконалюватися у зв'язку із новими загрозами здоров'я нації а також із ризиком недофінансування;

- по-друге, зміст соціальної функції фактично залишається не змінним, проте в умовах нових механізмів державного управління, зокрема реалізація проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я, змінює форму реалізації функції. Через зміну форми реалізації функцій держави змінюється й її результативність.

Мотиль І. вважає, що «серед сучасних наукових підходів у розумінні функцій держави найбільш поширеним є підхід, відповідно

до якого функції держави характеризується як основні напрями державної діяльності. Проте з метою уточнення поняття, наближення його змісту до сфери здійснення внутрішньої політики та конкретно-історичних умов, внутрішні функції сучасної української держави розглядаються як основні напрями внутрішньої діяльності, зумовлені розв'язанням конкретних завдань щодо розвитку громадянського суспільства та спрямовані на демократизацію суспільного життя, захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення принципів соціальної справедливості» [14, с. 7].

В контексті дослідження ролі держави в реалізації проектів державно-приватного партнерства вагоме значення надається трансформації функціональної ролі держави. Від регулятора до повноцінного партнера в бізнесі. Реалізація проектів державно-приватного партнерства передбачає, що держава передає право на реалізації сукупності суспільних послуг приватному сектору. А у зв'язку із тим, що суспільні поступі пов'язанні із виконанням певних державних фікцій, змінюється роль держави. Крім того, взаємодія із бізнесом на основі партнерства дозволяє державі реалізувати сукупність суспільно значимих проектів в різних сферах державного управління, зокрема сфері охорони здоров'я.

Для визначення напрямів трансформації функцій держави розглянемо підходи до їх класифікації.

Марченко М. [16, с. 209] пропонуємо класифікувати функції держави за формами їх прояву, а саме

- законодавча;
- управлінська (виконавча);
- судова;
- контрольна-наглядова.

Такий підхід д в більшій мірі повзаний із основними гілками влади в держави та інституційним забезпеченням їх реалізації.

Шай Р. [22] та Клімов О. [7] пропонують трирівневу класифікацію функцій держави (залежно від тривалості дії, соціального призначення, залежно від напрямку державних цілей, що реалізуються, і завдань, що виконуються), характеристика яких представлена в табл. 1.

Таблиця 1

**Класифікація функцій держави за Р. Шай [22] та Клімов О. [7]**

Класифікаційна ознака	Вид функцій	Характеристика
Залежно від тривалості дії	сталі	здійснюються державою на усіх етапах її існування (наприклад, економічна)
	тимчасові	поява і зникнення яких викликані специфічними умовами суспільного розвитку (наприклад, функція надання допомоги регіону, де відбулося стихійне лихо)
залежно від їх соціального призначення	головні	Головні функції мають пріоритетне значення на конкретному етапі розвитку суспільства. До них зараховують функції оборони, підтримання зовнішніх відносин, охорони правопорядку, економічну, екологічну, соціальну тощо.
	похідні (допоміжні)	До похідних необхідно зарахувати функції супутнього, допоміжного чи обслуговуючого характеру (наприклад, управління персоналом, матеріально-технічне забезпечення та управління майном, реалізація бюджетної політики і бухгалтерського обліку тощо).
Залежно від напрямку державних цілей, що реалізуються, і завдань, що виконуються	внутрішні	це головні напрями діяльності держави згідно з виконанням внутрішніх завдань (економічна, політична, соціальна, екологічна, функція оподаткування і фінансового контролю, культурна, функція забезпечення режиму законності і правопорядку)
	зовнішні	це головні напрями діяльності держави згідно з виконанням нею зовнішніх завдань (захист країни, підтримування порядку, співтовариство з іншими державами тощо). Вони тісно пов'язані з внутрішніми, їх виконання забезпечує повноцінне існування держави, особливо у сучасному світі, який все більше стає взаємопов'язаним, глобалізованим.



Такий підхід до поділу функцій держави сформований авторами на основі вивчення основних напрямів розвитку історії та теорії держави і права в світі та Україні. В цілому можна погодитися і такою пропозицією, проте вона є досить дискусійною з погляду виділення сталих та тимчасових функцій держави. Держава як суспільна категорія не може виконувати тимчасові функції, адже наведений приклад тимчасових функцій не в'яжеться з постійною державною політикою в сфері цивільного захисту. Крім того, надання допомоги регіону це вже механізм державного управління та форма реалізації функцій держави, а ніж власне вид державних функцій.

Подібна проте більш розширена класифікація функцій держави міститься в науковій праці М. Дзевелюк, характеристика якої представлено в табл. 2.

Таблиця 2

**Класифікація функцій держави за М. Дзевелюк [6]**

<b>Класифікаційна ознака</b>	<b>Вид функцій</b>	<b>Характеристика</b>
За соціальною важливістю	основні	Під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період
	неосновні	До неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя
За тривалістю дії	постійні	здійснюються на всіх етапах розвитку держави
	тимчасові	викликані певними специфічними умовами, зі зникненням яких дана функція відпадає
За політичною спрямованістю діяльності держави	внутрішні	забезпечують внутрішню політику держави
	зовнішні	забезпечують діяльність поза її межами

За принципом поділу влади	законодавчі (правотворчі)	
	управлінські	
	судові	
За об'єктами державного впливу	у сфері економіки	довгострокове планування та прогнозування економічного розвитку країни, формування державного бюджету, встановлення системи оподаткування, сприяння підприємницькій діяльності та ін.
	у соціальній сфері	соціальний захист малозабезпечених прошарків населення, розвиток системи охорони здоров'я
	у політичній сфері	охорону законності та правопорядку, прав і свобод людини, забезпечення вільного волевиявлення громадян, попередження міжнаціональних та релігійних конфліктів
	у культурній сфері	державну підтримку та фінансування культури, мистецтва, освіти
	у міжнародній сфері	взаємовигідну економічну, політичну, науково-технічну, військову та культурну співпрацю з іншими державами, захист територіальної цілісності та суверенітету, підтримку системи міжнародної безпеки та ін.

Так, на відміну від попередньої класифікації дослідник виділяє дві додаткові ознаки класифікації функцій держави, а саме: за принципом поділу влади (законодавчі, управлінські, судові) та за об'єктами державного впливу (у сфері економіки, у соціальній сфері, у політичній сфері, у культурній сфері, у міжнародній сфері).

В такому ж напрямі побудована класифікація функцій держави В.В. Мурза, що представлено в табл. 3.

Таблиця 3

Класифікація функцій держави за В. Мурза [15]

Класифікаційна ознака	Вид функцій	Характеристика
За соціальною важливістю (значущістю)	Основні	Під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрямки діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період
	Неосновні	До неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя
Тривалість дії	Постійні	Здійснюються на всіх етапах розвитку держави
	Тимчасові	Викликані певними специфічними умовами, зі зникненням яких дана функція відпадає
Залежно від політичної спрямованості	Внутрішні	Діяльність усередині країни
	Зовнішні	Діяльність поза її межами
За об'єктами державного впливу	В економічній сфері	Довгострокове планування та прогнозування економічного розвитку країни, формування державного бюджету, встановлення системи оподаткування, сприяння підприємницькій діяльності та ін.
	В соціальній сфері	Соціальний захист малозабезпечених прошарків населення, розвиток системи охорони здоров'я
	В політичній сфері	Охорону законності та правопорядку, прав і свобод людини, забезпечення вільного волевиявлення громадян, попередження міжнаціональних та релігійних конфліктів
	В культурній сфері	Державну підтримку та фінансування культури, мистецтва, освіти
	У міжнародній сфері	Взаємовигідну економічну, політичну, науково-технічну, військову та культурну співпрацю з іншими державами, захист територіальної цілісності та суверенітету, підтримку системи міжнародної безпеки та ін

Залежно від характеру реалізації державної влади	Правотворчу
	Правозастосовчу
	Правоохоронну
	Контрольно-наглядову

Подібні класифікації розглядалися також в працях інших вітчизняних та зарубіжних вчених (Глебов В. [5], С. Комаров, А. Малько [9], В. Хропанюк [19], А. Черданцев [20], Л. Морозова [13], Н. Черноголовкин [21], Н. Шестаев [23], Ph. Braillard [24], В. Котюк [10], А. Венгеров [4], С. Бабаев [2], В. Анцупов [1], А. Мелихова [12] та інші).

На наш погляд визначенні класифікаційні ознаки є дискусійними, адже не в повній мірі відображають основну мету функціонування держави. Зокрема це стосується групування функцій держави за соціальною важливістю на основі та не основні. Можливо визначити ключові сфери функціонування держави в певний історичний період, наприклад забезпечення національної безпеки в умовах військових дій. Але, в цей же час не можливо інші сфери ідентифікувати як не основні, наприклад культура, освіта чи промисловість. Усі зазначенні сфери, хоч і не пов'язанні із основним курсом держави в певний період часу – забезпечення національної безпеки в умовах зовнішніх загроз, проте є важливими в частині збереження потенціалу держави та захисту від гібридної війни. Саме тому в контексті зазначеної класифікаційної ознаки пропонуємо виділяти такі види функцій як: пріоритетні та основні.

До пріоритетних функцій необхідно відносити функції держави які пов'язанні із основними проблемами її розвитку в певний період часу, що визначають її подальше існування. До таких функцій можна наприклад віднести: забезпечення національної безпеки в умовах зовнішніх загроз (військових); економічна політика держави в умовах світової фінансової кризи та високого ризику дефолту; реалізація політики сталого розвитку в умовах екологічної кризи; політика щодо біженців, яка характерна для окремих країн Європейського

Союзу в умовах напливу біженців з країн Близького Сходу; політика сфері охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусу. Основні функції держави пов'язанні із реалізацією політики в сферах, що не є ключовими, проте є основоположними в частинні управління окремими ризиками, що пов'язанні із ключовими функціями держави. До таких функцій може бути віднесена політика в сфері освіти – формування інтелектуального капіталу та кадрового потенціалу держави.

В представлених класифікаціях функцій держави не має однієї точки зору на класифікаційні ознаки залежно від характеру реалізації державної влади або за принципом поділу влади. Так, в одних джерелах до таких функцій відносять правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну, контрольно-наглядову, а в інших законодавчі (правотворчі), управлінські, судові. Такі підходи до виокремлення функцій характерні для правової науки. На нашу точку зору, найбільш доцільно визначати наступні функції в даному контексті, а саме:

- регулююча – регулювання суспільних відносин через функціонування інститутів законодавчої гілки влади (Верховна Рада України, обласні, районні, міські та селищні ради) та окремих інститутів виконавчої гілки (Кабінет Міністрів України) влади та місцевого самоврядування (обласні та районні адміністрації);

- управлінська – державне управління суспільними процесами як на загальнодержавному рівні так і на рівні місцевого самоврядування. Основними суб'єктами управління є органи державної виконавчої влади, зокрема: Кабінет міністрів України та усі міністерства (Міністерство охорони здоров'я) та центральні органи виконавчої влади за галузевим спрямуванням (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Державна податкова служба, Державна служба геології та надр України, Державна служба якості освіти, Державна служба України з питань праці), національні та державні агентства галузевого спрямування (Національне агентство з питань державної служби, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти), Державне агентство лісових ресурсів та інші, Державне агентство рибного господарства України);

- контрольна – контроль за суспільними процесами в країні та органами державної влади, що здійснюється відповідними контролюючими органами, до яких віднесено Державна податкова служба, Офіс фінансового контролю України, Рахункова Палата України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба якості освіти, Державна служба України з питань праці та інші;

- захисна – організація захисту усіх сфер суспільного розвитку держави, забезпечення тану законності та правопорядку, забезпечення національної безпеки України, захист прав та свобод і інтересів громадян, суспільства та держави, що здійснюється судовими (загальні та спеціалізовані суди України) та правоохоронними органами (Прокуратура України, Національна поліція, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з повернення активів, Національне агентство питань запобігання корупції, Митна служба України, Антимонопольний комітет України).

Зауважимо, що форма реалізації зазначених функцій в більшій мірі залежить від політичної системи, що діє в каїні та певних історичних умов. Бульба В.Г. надав характеристику домінуючим державним функціям в контексті архетипу держави, що представлено в табл. 4.

Таблиця 4  
**Домінуючі державні функції та архетипи держав за В. Бульбою [3]**

Функції	Тип держави			
	Тоталітарна	Авторитарна	Транзитна	Демократична
Соціальні	Соціальний захист; Соціальна рівність	Соціальні рівність	Стабілізаційно-адаптивна	Забезпечення прав і свобод людини, дотримання соціальних стандартів
Політичні	Ідеологічна, Соціалізації, Виховна	Легітимізації влади, Соціалізації, Виховна	Створення рівних політичних можливостей	Відкритості, прозорості та доступності влади

Продовження табл. 4

Економічні	Фіскальна, Контрольна, Державного регулювання	Фіскальна, Контрольна, Державного регулювання	Інновацій- но-інвес- тиційна, Регулятивна, Захисна	Регулювання та координація ринкових від- носин
------------	--	--	--	---

Вважаємо, що доцільною є класифікація функцій держави за об'єктами державного впливу, проте дана ознака є єдиною, що не матиме вичерпного переліку функцій держави. Адже, з розвитком суспільства змінюються сфери, що підлягають державному регулюванню. Зокрема, ще декілька десятків років тому не виникало необхідності в регулюванні цифрової економіки. Що ж стосується сфери охорони здоров'я сьогодні особливо гостро стоїть питання трансплантації та штучного вирощування внутрішніх органів людини, використання інноваційних технологій в хірургії та інше. Тобто йде розширення як власне складу об'єктів державного впливу так і змістовне та структурне розширення уже існуючих. Це вимагає розширення функцій за вказаною ознакою за наступними видами функцій:

- інформаційна (забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства, громадянина та реалізація інформаційної політики);
- безпекова (забезпечення безпеки кожного окремого громадянина та держави в цілому).

Отже, в цілому ми пропонуємо наступну класифікацію функцій держави:

- за соціальною важливістю: пріоритетні та основні;
- за тривалістю дії: постійні та тимчасові;
- за політичною спрямованістю: внутрішні та зовнішні;
- за об'єктами впливу: економічні, соціальні, культурні, політичні, інформаційні, безпекові, міжнародна;
- за характером реалізації: регулююча, управлінська, контрольна, захисна.

Вважаємо, що такий підхід до функцій держави найбільш повно визначає її роль та значення в забезпечення розвитку суспільних процесів, а також їх трансформації в умовах суспільних відносин.

«Визнаючи факт поширення нової ідеології державного управління, заснованої на ідеях концепції правової, демократичної держави, автор констатує певні переми в поглядах на форми та методи реалізації функцій держави. Водночас проводиться думка, що сучасна держава, як і в попередній період, продовжує використовувати весь арсенал методів та форм, притаманних державній діяльності взагалі, типологія яких розроблена юридичною наукою. Зазначається, що правові та організаційні форми діяльності сучасної української держави характеризуються однаково важливим значенням у вирішенні завдань соціального розвитку країни. Проте найбільш поширеними правовими формами діяльності слід визнати правотворчу та правозастосовчу. Серед організаційних форм актуалізуються організаційно-економічна, політико-правова, договірна» [14, с. 8].

Вітчизняний вчений Р. Шай вказує, що «держава виконує свої функції у присутніх їй формах і застосовує різні методи їх реалізації. Форми здійснення названих функцій – це діяльність конкретних органів стосовно реалізації функцій держави. Розрізняють правові і неправові (організаційні) форми. У правових формах відображаються зв'язок держави і права, її обов'язок діяти при виконанні своїх функцій на основі права і в межах закону. До правових форм необхідно зарахувати: правотворчу діяльність (з підготовки і видання нормативних актів); правозастосовчу діяльність (з реалізації нормативних актів шляхом прийняття актів застосування права, це повсякденна робота з виконання законів і з вирішення різнобічних питань управлінського характеру); правоохоронну діяльність (з захисту прав і свобод людини і громадянина, з запобігання правопорушенням і притягнення до юридичної відповідальності винуватих осіб тощо). Неправові форми охоплюють великий обсяг організаційно-підготовчої роботи у процесі здійснення функцій держави. Така діяльність є необхідною і правомірною, але вона не пов'язана з юридично значущими діями, що тягнуть за собою правові наслідки. Серед організаційних форм необхідно вказати на: організаційно-регламентувальну діяльність (поточна робота певних структур із забезпечення функціонування органу держави, що пов'язана, наприклад, з підготовкою проектів документів, організацією виборів тощо); організаційно-господарську



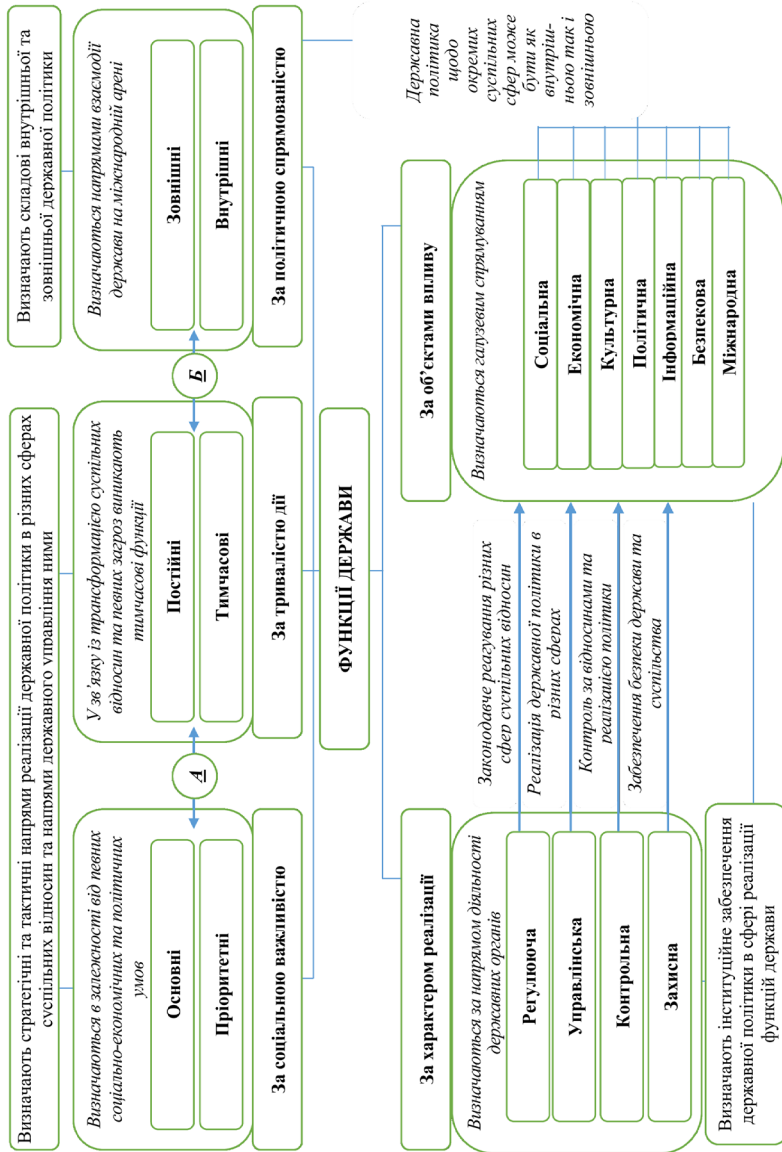
діяльність (оперативно-технічна і господарська, що пов'язана з бухгалтерським обліком, статистикою, постачанням тощо); організаційно-ідеологічну діяльність (з ідеологічного забезпечення виконання різнобічних функцій держави, що пов'язані з поясненням нормативних актів, які видаються, формуванням суспільної думки тощо)» [22].

Таким чином, державне управління є формою реалізації функцій держави через функціонування відповідних державних інституцій, зокрема органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. В цілому функції держави в контексті реалізації механізмів державного управління можна представити наступним чином, що представлена на рисунку 1.

Запропонована класифікація функцій держави показна в контексті впливу на систему державного управління та реалізацію державної політики. Фактично державне управління це система сукупності дій, що здійснюються органами державної влади (центральні органи виконавчої, законодавчої та судової влади) та органами місцевого самоврядування щодо певних сфер суспільних відносин для забезпечення виконання функцій держави. В залежності від певного виду функцій залежить і трансформація системи державної політики та розробка і реалізація державної політики. Зауважимо, що запропонована класифікація функцій державного управління побудована таким чином, що один і той же напрямок державної політики буде класифікуватися за усіма ознаками як форма реалізації функцій держави.

Запропонована класифікація функцій держави вкладається в наступні наукові положення:

- класифікація функцій за соціальною важливістю обумовлена необхідністю визначення пріоритетності тих чи інших напрямів функціонування державних органів в залежності від певних соціально-економічних та політичних умов. Так, зокрема певні соціально-економічні та політичні умови вказують на пріоритетність тієї чи іншої політики держави. Наприклад, державна політика в сфері охорони здоров'я в умовах поширення пандемії коронавірусу буде пріоритетною, хоча до цього часу вона була основною. Тобто один і той е напрямок в певний історичний період матиме різну пріоритетність;



**Рис. 1.** Класифікація функцій держави в контексті реалізації механізмів державного управління

- виділення постійних та тимчасових функцій за тривалістю дії пов'язано із трансформацією суспільних відносин та певних загроз. Наприклад, функція держави пов'язана із збереженням здоров'я нації в умовах COVID-19, матиме тимчасовий характер, адже певний вид політики в сфері охорони здоров'я втратить свою актуальність після подолання вірусу. Крім того, прослідковується взаємозв'язок між пріоритетними функціями певний момент часу та тимчасовими. За певних умов одна й та ж функція буде віднесена до зазначених ознак одночасно;

- поділ функцій за такими ознаками як політичною спрямованістю, характером реалізації, та об'єктами впливу, визначає інституційне забезпечення державного управління та реалізації державної політики.

Запропонована класифікація функцій держави найбільш повно характеризує форми їх реалізації через механізми державного управління. Варто наголосити, що трансформація форм реалізації державної політики відбувається у зв'язку із:

- по-перше, під впливом геополітичних тенденцій, природних, соціально-економічних та політичних факторів відбувається змістовна трансформація функцій держави;

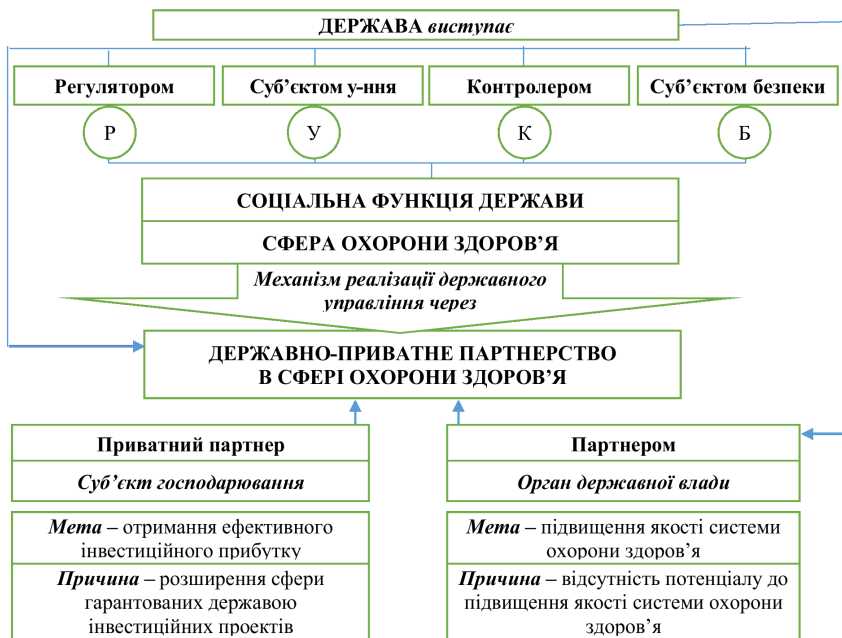
- по-друге, потенціал державного управління не дозволяє в повній мірі реалізувати усі функції держави (фінансовий, кадровий, інноваційний та інші види потенціалу);

- по-третє, відбувається трансформація системи управління в контексті із взаємодією з зацікавленими сторонами.

В такому випадку виникає гостра необхідність в пошуку нових механізмів державного управління як системи реалізації функцій держави. Якісно новим механізмом реалізації державного управління в контексті забезпечення виконання державних функцій є державно-приватне партнерство.

Реалізація державного управління через державно-приватне партнерство дозволяє в першу чергу дозволить нівелювати недостатність державного потенціалу в різних сферах. Досить гостро питання державного потенціалу в контексті фінансових, кадрових, інноваційних та інших видів ресурсів стоїть в сфері охорони здо-

ров'я. Адже, відсутність достатнього фінансового забезпечення власне охорони здоров'я, неякісна підготовка кадрів через недофінансування освіти, відсутність інновацій в медицині, вимагає залучення приватного капіталу. В таких умовах держава від регулятора, управлінця, контролера перетворюється в партнера для приватного сектору економіки держави. Розглянемо функції держави за характером їх реалізації в контексті впровадження механізмів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я (рис. 2).



*Примітки:* Р, У, К, Б – регулююча, управлінська, контрольна, безпекова

*Рис. 2.* Трансформація функцій держави в контексті впровадження механізмів державно-приватного партнерства

Реалізація механізмів державного управління через державно-приватне партнерство перетворює державу на повноцінного

партнера в бізнесі. В той же час держава за собою залишає виконання таких функцій як контрольна, управлінська, регулююча та безпекова. Роль держави як партнера буде відрізнятися в залежності від форми реалізації державно-приватного партнерства, зокрема:

- концесія. Роль держави визначається як постачальник певного виду ресурсу – концесієдавця (державного майна, що пов'язане із охороною здоров'я) та контролера в частинні виконання умов концесійного договору. Прямого впливу на систему управління процесами реалізації проекту державно-приватного партнерства у формі концесії держава не має;

-інші договори зокрема, оренда. Роль держави визначена лише як орендодавця без прямого втручання у процеси використання державного майна;

- спільна діяльність. Роль держави може визначитися як повноцінного суб'єкта управління господарськими процесами спільної діяльності в сфері охорони здоров'я;

- договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера). Роль держави визначається як інвестора, проте в управлінні певними процесами з реалізації проекту державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я державний партнер участі не приймає.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного дослідження нами запропоновано комплексну класифікацію функцій держави, формою реалізації яких є державне управління. Обґрунтовано, що найбільш дієвим механізмом державного управління в сфері охорони здоров'я є державно-приватне партнерство. В контексті зазначеного запропоновано наукові положення, які визначають трансформацію ролі держави до повноцінного партнера бізнесу в сфері охорони здоров'я.

**Стаття надійшла до редакції: 04.03.2020**



*countries in the midst of influxes of refugees from the Middle East; coronavirus pandemic health policy.*

*In addition, the functions of the state are defined by the nature of their implementation in the context of implementation of public-private partnership mechanisms in the field of health care.*

*Keywords: public-private partnership, functions of the state, state, public administration, health care system.*

**Received: 04.03.2020**

### **References**

1. Antsupov, V.V. (2004) Ekonomicheskaya funktsiya gosudarstva [The economic function of the state]. Extended abstract of candidate's thesis. Krasnoyarsk, [in Russian].
2. Babaev, S.V. (2001) Teoriya funktsiya sovremennogo rossiyskogo gosudarstva [Theory function of the modern Russian state]: Extended abstract of candidate's thesis. N.-Novgorod, [in Russian].
3. Bul'ba, V. (2011) Social'ni funkcii' derzhavy jak fundamental'na kategorija derzhavno-upravlins'koi' nauky [Social functions of the state as a fundamental category of public administration science]. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/1/01.pdf> [in Ukrainian].
4. Vengerov, A.B. (2000) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law], M. : Yurisprudentsiya, [in Russian].
5. Glebov, V.P. (1999) Sushchnostno-substantsional'nyy i funktsional'nyy podkhody v issledovanii gosudarstvennykh i pravovykh yavleniy [Essentially substantial and functional approaches in the study of state and legal phenomena]. Problemy teorii gosudarstva i prava – Problems of the theory of state and law. M.N. Marchenko (Ed.). M. : Prospekt., pp. 144–161. [in Ukrainian].
6. Dzeveljuk, M. (2016) Nomenklatura funkcii' suchasnoi' derzhavy [Nomenclature of the function of the modern state]. Retrieved from <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/35.pdf> [in Ukrainian].
7. Klimov, O.O. (2005) Dejaki pytannja klasyfikacii' funkcej derzhavy ta form i metodiv i'h zdijsnennja [Some questions of classification of functions of the state and forms and methods of their implementation]. Pravo i bezpeka – Law and security. 4–5, 17–20. [in Ukrainian].

8. Kolomojec', O.V. (2013) Funkcii' derzhavy u suchasnomu derzhavoznavstvi: teoretychni problemy [Functions of the State in Contemporary State Studies: Theoretical Problems], *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu – Scientific Bulletin of the International Humanities University*, 5, 41–44 [in Ukrainian].

9. Komarov, S.A. & Mal'ko, A.V. (2001) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow. : Norma, [in Russian].

10. Kotjuk, V.O. (2005) *Zagal'na teoriya derzhavy i prava* [General theory of state and law]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

11. Marushhak, O.A. (2019) *Funkcii' derzhavy: vyznachennja ponjattja* [Functions of the state: definition of the concept]. Retrieved from [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2019/5.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/5.pdf) [in Ukrainian].

12. Melikhova, A.V. (2006) *Funktsii sovetskogo i sovremennogo rossiyskogo gosudarstva* [The functions of the Soviet and modern Russian state], Extended abstract of candidate's thesis. Kazan' [in Russian].

13. Morozova, L.A. (1993) *Funktsii Rossiyskogo gosudarstva na sovremennom etape* [The functions of the Russian state at the present stage]. *Gosudarstvo i pravo – State and law*, 6, 98–108 [in Russian].

14. Motyl', I.I. (2007) *Stanovlennja ta rozvytok vnutrishnih funkcij ukrai'ns'koi' derzhavy* [Formation and development of internal functions of the Ukrainian state]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

15. Murza, V.V. (2011) *Ponjattja ta vydy funkcij suchasnoi' derzhavy* [Concepts and types of functions of the modern state]. *Visnyk Harkivs'kogo nacional'nogo universytetu vnutrishnih sprav – Bulletin of the Kharkiv National University of Internal Affairs*, 4, 42-50 [in Ukrainian].

16. Marchenko, M.N. (Eds.) (1998) *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava* [General Theory of State and Law]. Moscow: Zertsalo, T. 1 : *Teoriya gosudarstva* [in Russian].

17. Olejnykov, S.M. (2012) *Funkcii' derzhavy i pravovi formy i'i dijial'nosti* [Functions of the state and legal forms of its activities]. Retrieved from [http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Olejnikov\\_150.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Olejnikov_150.pdf) [in Ukrainian].

18. Olejnykov, S.M. (2013) *Funkcii' derzhavy: metodologichni skladovi i rozvytok v umovah globalizacii'* [Functions of the state: methodological components and development in the conditions of globalization]. Retrieved



from <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6591/1/Olejnikov.pdf> [in Ukrainian].

19. Khropanyuk, V.N. (2001) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow: Interstil' [in Russian].

20. Cherdantsev, A.F. (1999) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow: Yurayt [in Russian].

21. Chernogolovkin, N.V. (1970) *Teoriya funktsiy sotsialisticheskogo gosudarstva* [The theory of functions of a socialist state]. Moscow: Yurid. lit.[in Russian].

22. Shaj, R. Ja. (2014) *Pryncypy ta formy realizacii' funkciy derzhavy* [Principles and forms of realization of functions of the state..]. Retrieved from: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29218/1/020\\_116\\_123.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29218/1/020_116_123.pdf) [in Ukrainian].

23. Shestaev, N.T. (1992) *Funktsii i struktura gosudarstva* [Functions and structure of the state]. Moscow: MVShM [in Russian].

24. Braillard, Ph. (1994) *Les relations internationales: une nouvelle discipline*. Т.М. 3e trim, 21–34 [in English].

25. Yemelyanov V. M. (2012). *Rozvytok partnerskykh vidnosyn biznesu i vlady v systemi derzhavnoho upravlinnia stalym rozvytkom Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Development of business-government partnerships in the system of public administration in Ukraine's sustainable development: theory, methodology, practice]. Mykolaiv : Yemelyanova T. V., [in Ukrainian].

### **Відомості про автора / Information about the Authors**

**Петрик Сергій Михайлович:** Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фрометівська 2, м. Київ, 03039, Україна.

**Petryk Sergiy:** Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska 2, Kyiv, 03039, Ukraine.

**ORCID.ORG. /0000-0001-9942-1937**

**E-mail: [petryk\\_sergiil@ukr.net](mailto:petryk_sergiil@ukr.net)**