

УДК 342.2

СТРУКТУРА ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ: ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Онуфрієнко О.В., ад'юнкт

Запорізький юридичний інститут МВС України

Проблема розподілу влад – це завжди проблема розподілу базових функцій, повноважень, специфічних форм діяльності, особливих структур органів [1]. Така постановка проблеми виводить вектор наукового пошуку на проблему визначення функцій (і визначення теоретичних та законодавчих дефініцій функцій) окремого державного органу, оскільки орган держави – це “юридично оформлена, організаційно та господарчо відокремлена частина державного механізму, що складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції визначених задач та функцій держави” [2]. Органи держави – це безпосереднє продовження, проекція назовні функцій та задач держави, за допомогою яких проявляється об’єктивне існування держави. Функції держави і функції державних органів – вихідне та базове поняття теорії розподілу влад, саме та “матерія”, яка і розподіляється між окремими гілками влади (точніше – формує останні). Ретельний аналіз категорії “функція держави/державного органу” свідчить про те, що:

1). Чинне законодавство не розкриває зміст (сутність) поняття, що досліджується [3], хоча термін використовується в тексті нормативно-правових актів (а рівно й в Основному законі держави) досить часто. Причому іноді поняття “функції” ототожнюється з поняттям “повноваження”, “владні повноваження” тощо [4].

2). У межах теорії держави та права найпоширенішим є трактування функції як “напрямку, предмету діяльності того чи іншого політико-правового інституту, змісту цієї діяльності, її забезпечення. Саме в цьому сенсі говориться про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів. Отже, функція держави в традиційному сенсі – це комплекс предмета та змісту діяльності держави і засоби й способи, що її забезпечують” [5]. У спеціальній юридичній та філософсько-правовій літературі можна нарахувати кілька десятків визначень сутності поняття “функція”, “функція держави”, “функція державного органу”, причому переважна більшість із них має узагальнений, неконкретний та занадто абстрактний характер, що не дозволяє ефективно оперувати вищенаведеними термінами ані в теоретичних дослідженнях, ані, тим більше, у процесах, пов’язаних із практичною юридичною діяльністю (у всіх формах останньої – правотворчість, правореалізація, правотлумачення).

У цьому сенсі загальна теорія держави та права має перед практикою (чи потребами її) “борг” певного роду, адже “найважливіша задача будь-якої науки полягає в тому, щоб усебічно вивчити, а потім виразити у поняттях та наукових визначеннях свій предмет” [6]. Відсутність загальновизнаного універсального поняття на рівні офіційної науки, на основі якого законодавець міг би сформулювати комплекс власних похідних дефініцій, конче необхідних для відповідної організації процесів практики, тягне за собою ряд проблем, пов’язаних із реальним впровадженням принципу розподілу влади. Так, базовою чи первинною проблемою є складність із визначенням того, що саме необхідно розподіляти, які елементи механізму функціонування держави мають утворити той необхідний “матеріал”, за допомогою якого будуватиметься система стримувань і противаг. Похідні проблеми – практичне нерозрізнення категорій, що використовуються для позначення різних аспектів функціональної діяльності держави, може привести до того, що розподіляються не влади, а лише предмети відання, сфери діяльності, компетенція, об’єкти впливу тощо, внаслідок чого концепція розподілу влад набуває формального характеру, система стримувань та противаг втрачає збалансованість (феномени однієї ланки (рівня), призначені для створення такої системи, характеризуються різною якістю (так, розширення переліку функцій певного органу “врівноважується” за рахунок розширення переліку повноважень, “площини” сфери діяльності іншого тощо); надзвичайно розширеним функціям однієї гілки влади “протистойть” інструментальна “лакуна”, яка лише декларативно проголошується як реальна противага тощо).

Вищенаведене дозволяє говорити про сумнівність переборення пануючого в теорії держави та права спрощеного розуміння функції держави як “напрямку діяльності по виконанню задач, що стоять перед нею”, і кончої необхідності впровадження в тематичних дослідженнях методології функціонального аналізу, у межах якої категорії “функція держави”, “функція державного органу” розглядаються як

складні, багатоаспектні, внутрішньо суперечливі явища з позицій сутності та явища, основи та обґрунтованого, належного та сушого, структури та елементу тощо [7]. А.П. Глебов, провідний теоретик й апологет застосування функціонального підходу в дослідженнях державних і правових явищ, пропонує розглядати функцію держави (у цьому випадку є всі підстави екстраполювати отримані-запропоновані методологічні результати універсального характеру на проблеми дослідження функції окремого державного органу, системи/систем органів тощо) як складний за своїм змістом феномен, що складається з соціального призначення держави як основи і сутнісної сторони функції (“належне”) та практичної діяльності держави по реалізації цього призначення як динамічного елементу функції, що виражає її життєдіяльність (“суше”) [8]; кожний з вищеназваних компонентів має власну складну структуру.

Сутність соціального призначення держави (яке апелює передусім до потреб громадянського суспільства) “конструється” за рахунок двох структурних складових – класового (яке в сучасних умовах може бути вдосконалене засобами “теорії еліт” тощо) та загальносоціального призначення (що, в свою чергу, має кілька рівнів – національне, міжнародне (глобальне) призначення тощо). Новизна такого підходу вбачалася у тому безперечному факті, що запропоноване тлумачення сутності функцій держави дозволяло відійти від офіційної на той момент тези про виключно класову сутність держави (“диктатура панівного класу”) та сконцентрувати увагу на службовій ролі держави по відношенню до суспільства [9]. Ці ідеї, запропоновані чверть століття тому, були в цілому досить позитивно сприйняті науковим загалом і дозволили відповідним чином доповнити вітчизняну теорію держави та права, розробити ряд принципів функціонального аналізу як відносно самостійний напрямок наукових досліджень тощо. Більш дискусійною виявилась група проблем, пов’язаних із другим компонентом сутності функції держави – фактичною діяльністю держави по реалізації її соціального призначення.

Така діяльність у межах цього напрямку досліджень структурується за допомогою категорій “предметна (об’єктна) спрямованість діяльності”, “цілі діяльності (адже безцільних функцій не існує)”, “форми (організаційні, правові тощо), методи, способи державної діяльності” [10]. У контексті здійснюваного дослідження вельми важливою уявляється проблема місця *засобів* (у тому числі – правових) у структурі діяльності держави взагалі та державних органів зокрема. Сучасна концепція сутності функції держави, запропонована А.П. Глебовим (загальними рисами її окреслено вище), не допускає включення до свого структурного складу категорії “засоби реалізації функції”: “Засобом здійснення функцій держави є державний механізм “(апарат)” як матеріальний носій функції, право як засіб реалізації функції. Без них функція неможлива. Але це не означає, що вони – структурний елемент самої функції” [11]. Цікаво, що такий, досить безапеляційний, висновок, - результат складних та суперечливих наукових пошуків самого автора, який у власній кандидатській дисертації ще відстоював позицію включення “засобів здійснення функції” до структурного складу змісту функції [12].

Уявляється, що ретельне дослідження підстав такого ставлення до розуміння сутності функції свідчить про наявність двох неточностей системного характеру, які значною мірою зумовили результати функціонального аналізу різноманітних державних та правових явищ:

1). У тематичних дослідженнях відбулося невмотивоване ототожнення понять “засоби здійснення функції” та “засоби досягнення мети державної діяльності певного роду як складового елементу функції держави”, що мало неабиякий негативний вплив на цілий напрям наукового пошуку у подальшому, адже перше з вищенаведених понять – причому знову ж таки передусім за своїми лінгвістичними ознаками – акцентує увагу на певних *допоміжних* засобах, які, безперечно, є важливими для здійснення функцій (держави, органу держави, права тощо), але можуть бути легко виведені за межі цих процесів. Очевидно, що таке своєрідне зміщення акцентів наукового пошуку призвело до того, що сутність функціональної діяльності у подальшому розглядалася у відриві від моделі “мета-засіб-результат”, яка є властивою будь-яким свідомим процесам діяльності, що відбуваються у всіх сферах життєдіяльності людини (так, А.П. Глебов застосовує для позначення структурних частин діяльності держави категорії “спрямованість діяльності”, мета діяльності”, “способи, методи діяльності” тощо). Досить слабе обґрунтування А.П. Глебовим необхідності виведення засобів здійснення функцій за межі структури функції держави складає враження невмотивованого та методологічно необґрунтованого, - адже в цьому випадку процес конкретизації та усунення абстрактності класичного поняття має своїм наслідком деструкцію причинно-наслідкових зв’язків у системі цілей та відповідних останніх засобах, які властиві процесам діяльності.

Засіб – з’єднувальна ланка між суб’єктом та об’єктом діяльності, між ідеальною, мисленнєвою моделлю та матеріальним результатом [13]. “Сутність категорії засоби – у дистанції між метою та результатом... Цілеспрямованість передбачає “довгу волю”, що протягує зв’язок крізь тривалі просторово-часові інтервали. Засоби – це еластичні нитки, які прив’язують результат до мети, а мету – до результату” [14]. Таким чином, засіб є центральною ланкою в структурі свідомої доцільної людської практики; діяльність, яка у своїй структурі не має певних засобів, необхідних для досягнення мети/цілей цієї діяльності та отримання певного результату, неможливо уявити – адже доцільна діяльність – це передусім діяльність, пов’язана із використанням певних засобів.

2). Визначений напрям досліджень оперує вузьким трактуванням поняття “діяльність”. Останнє переважним чином базується на запропонованій К.Марксом структурі процесу праці, до простих елементів якої він відносив доцільну діяльність, або саме працю, предмет праці та засоби праці [15]. А.Н. Єрофайлов розвиває це положення, зазначаючи, що аналогічні елементи входять у структуру будь-яких діяльних процесів, а тому поняття “діяльність” може застосовуватися як у широкому сенсі, включаючи до свого складу всі вищенаведені компоненти, так і у вузькому сенсі, позначаючи лише саму діяльність. “При цьому діяльність у вузькому сенсі є компонентом діяльності у широкому сенсі” [16]. Використовуючи ці положення в якості необхідного відправного пункту (базису), А.П. Глебов зазначає, що до змісту функції “відноситься лише процес функціональної діяльності, діяльність держави (права тощо) у вузькому сенсі” [17]. Безперечно, така точка зору має право на існування, але в контексті здійснюваного дослідження маємо зауважити, що категорія “засіб” у цьому контексті несе в цілому досить неоднозначне змістове навантаження (і ні в якому разі не може зводитися в даному контексті тільки до “системи державних органів, механізму держави” [18]). З огляду на це можна запропонувати її (категорії “засіб”) філософську класифікацію:

- засіб як “техніка” певного роду, що має вигляд предметів, інструментів, знарядь і використовується для здійснення певної діяльності (саме в цьому частковому розумінні категорія “засоби” фігурує в названих дослідженнях, присвячених функціональному аналізу державно-правових феноменів);
- засіб як певна “технологія”, тобто процес, сукупність прийомів, методів та способів використання засобів-інструментів, за допомогою яких і досягається бажаний результат діяльності [19].

Таким чином, у філософському аспекті поняття “засіб” може означати як певні свідомі дії, що застосовуються для досягнення визначеної мети, так і сам інструментарій, за допомогою якого така діяльність здійснюється. Ця категорія відображає діалектичну єдність техніки та технології, інструментів і діяльності [20]. Саме внаслідок цього ми пропонуємо розуміти діяльнісні аспекти реалізації функції держави/державного органу як специфічні засоби досягнення мети діяльності і виокремлювати на цій підставі такі структурні елементи фактичної діяльності держави по реалізації її соціального призначення:

1. Об’єктна спрямованість цієї діяльності;
2. Наявність властивої їй мети / системи цілей;
3. Форми та методи застосування засобів, необхідних для досягнення як проміжних, так і основної мети діяльності.
4. Засоби досягнення мети діяльності:
 - а) *Засоби-інструменти* (встановлення певного роду – економічні концепції, політичні стратегії, технічні моделі, нормативно-правові акти тощо, проста наявність яких ще не гарантує досягнення запланованого результату);
 - б) *Засоби-технології* (безпосередні процеси діяльності, що полягають у втіленні в життя за допомогою різноманітних методів, способів, форм вищенаведених встановлень – концепцій, стратегій, реалізація норм права тощо).

Зрозуміло, що наведена структура ще потребує свого необхідного уточнення та конкретизації, але її перспективність як концепції, спрямованої на вдосконалення принципів функціонального аналізу явищ державно-правового характеру, не має викликати суттєвих сумнівів, з огляду на таке:

1). Запропонована модель структурної побудови функціональної діяльності держави відповідає філософським концепціям діяльності та діяльних процесів і конструє фактичну функціональну діяльність держави за допомогою категорій “мета”, “засіб”, “результат”, які характеризують будь-який свідомий процес узагалі;

2). У випадку використання запропонованого нами підходу до розуміння сутності функціональної діяльності держави *концепція розподілу влади* отримує необхідну конкретизацію, адже процес “побудови” гілок влади та притаманних останнім специфічних груп і систем державних органів узгоджується в такому разі із достатньо чіткою концепцією розмежування функціональної діяльності органів держави (абстрактний процес такого роду може починатися із визначення спеціального соціального призначення органу/групи органів та формулювання об’єктної спрямованості діяльності останніх, конкретизуватися у встановленні специфічної мети/системи цілей, що відповідає/відповідають соціальному призначенню і завершуватися запропонуванням необхідної системи взаємоузгоджених засобів досягнення мети різного роду тощо). Система “стримувань і противаг” також у цьому випадку конструється за допомогою узгодження цілей окремих гілок влади, розподілу між ними специфічних масивів засобів тощо.

3). Підхід до розуміння функціональної діяльності держави, у загальних рисах окреслений вище, акцентує увагу на важливості використання у процесах функціонування держави засобів узагалі та

правових засобів зокрема. Уся діяльність держави (і, відповідно сама держава, адже положення "...держава не може розглядатися просто як дійсність, вона повинна розглядатись як діяльність" [21] можна вважати таким, що витримало ідеологічну ревізію останнього десятиріччя) в такому випадку виступає в першу чергу як діяльність по використанню спеціальних засобів різного роду, необхідних для досягнення визначених загальних та часткових цілей. Іншими словами – виявляється інструментальний характер такої діяльності, особливо підкреслюється підпорядкованість діяльності держави соціально корисним цілям, її "службовий" по відношенню до соціуму характер (адже будь-яка мета держави має узгоджуватися із соціальним призначенням, причому як держави в цілому, так і окремих органів останньої).

4). Інструментальний напрямок у функціональному підході в дослідженнях феноменів державного характеру дозволяє сконцентрувати увагу як теоретичних досліджень, так і практики на проблемах забезпечення державних органів необхідною системою інструментів різного роду, а також формулювання способів та прийомів їх використання. При цьому необхідно звернути увагу на той факт, що в структурі засобів держави засоби правового характеру займають особливе та визначальне серед усіх інших засобів положення (можна навіть у цьому сенсі говорити про первинність правових засобів певного роду, адже будь-які інші засоби – політичні, економічні тощо – мають бути юридично конституційованими). Отже, проблема функціонування держави в такому сенсі постає як комплексна, така, що одночасно належить до проблем як теорії держави, так і теорії права. Традиційний підхід (метод), який основну увагу зосереджує саме на державних аспектах окресленої проблематики, уявляється певною мірою однобічним і таким, що за сучасних умов формування правової держави в Україні не може запропонувати універсальну та повну модель процесів, що досліджуються.

5). Розуміння важливості застосування запропонованого нами тлумачення сутності функціональної діяльності держави дозволяє зробити припущення, що його основні положення можуть бути використані у таких напрямках розробки теми:

- для подальшого ґрунтовного дослідження проблеми, що пов'язана із визначенням сутності держави, яка до останнього часу залишається вельми дискусійною у вітчизняній теорії держави та права;
- для вдосконалення теорії функціонування механізму держави та функціонування окремих систем державних органів. Застосування інструментального підходу в межах функціонального методу в "широкому" розумінні буде також корисним для аналізу проблем ефективності механізму держави;
- для створення (у межах інструментальної теорії праворозуміння) теорії правових засобів окремого органу держави / системи органів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Див.: Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 1997. - С.255; Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. - К.: Український центр правничих студій, 1999. - С.174-317. Термін "розподіл влад" взагалі є досить умовним, адже влада як фундаментальна категорія державознавства та один з найскладніших для розуміння феноменів суспільної життєдіяльності людей є за суттю своєю єдиною та неподільною. Можна говорити лише про такі способи її організації, за яких здійснюються взаємний гнучкий контроль та ефективна взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади через систему стримувань та противаг, об'єктивованих у функціях гілок влади та властивих останнім систем органів.
2. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 1997. - С.99.
3. Див.: Словник термінів та понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України / Упорядники: Богачова О.В., Винокуров К.С., Крись Ю.І., Менюк О.А., Менюк С.А.; Відповідальні редактори – Сіренко В.Ф., Станік С.Р. - К.: "Оріони", 1999. - 502с.
4. Див.: ст.6 та ст.124 Конституції України.
5. Теория государства и права: Ч.1 - «Теория государства» / Под ред. А.Б. Венгерова. - М., 1995. - С.142-143. Аналогічно проблема розкриття змісту функції держави/державного органу вирішується й у межах інших досліджень (у тому числі нових); "Функції держави – це основні напрямки її діяльності по вирішенню задач, що стоять перед нею" (Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 2-е издание, испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. – С.66.); «Найбільш адекватним уявляється наступне визначення: функція держави – це необхідний, однорідний, доцільний напрям (сторона) її діяльності, обумовлений об'єктивними потребами суспільного розвитку з точки зору її внутрішніх та зовнішніх ознак" (Пахоленко Н.Б. От тоталитаризма к демократии: о функциях государства в переходный период // Политические

проблемы теории государства. -М., 1993. -С.29.); “Функції держави – це основні напрямки її діяльності, що виражають сутність та соціальне значення, цілі та задачі держави по управлінню суспільством у властивих їй формах та властивими їй методами” (Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова.-2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2000 - С.146.) тощо.

6. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. -2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2000 - С.16.
7. Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 1999. - С.144-161.
8. Там же - С.144.
9. Там же. - С.144-145.
10. Там же. - С.145.
11. Там же. - С.158.
12. Там же. - С.159.
13. Шундилов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект): Дис.... канд. юр. наук. – Саратов, 1999. - С.21.
14. Диалектика общественного развития. - Л., 1988. - С.199.
15. Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 1999. - С.159.
16. Вопросы философии. - 1985. - № 5. - С.86.
17. Проблемы теории государства и права. Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 1999. - С.159.
18. Там же. – С.159.
19. Шундилов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект): Дис.... канд. юр. наук. – Саратов, 1999. - С.21.
20. Там же. - С.22.
21. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. : Т.1. – М., - С.234