

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF FUNCTIONS OF THE MODERN RULE OF LAW

Мотиль І.І.,

*кандидат юридичних наук,
директор навчально-наукового інституту
заочного та дистанційного навчання
Національної академії внутрішніх справ*

В статті розглядаються питання становлення та розвитку функцій держави, а також надається їх авторське визначення. З'ясовано, що дослідження функції держави, її сутності та змісту безпосередньо залежать від мети, поставленої перед державою, завдань, які є найбільш актуальні для неї на певному історичному етапі розвитку суспільства. Функції і завдання держави – явища тісно взаємопов'язані, але не рівнозначні. Функції держави не можна протиставляти завданням держави і не можна ототожнювати з ними. Завдання держави це вузлові напрями діяльності держави по здійсненню конкретних функцій держави. Завдання за змістом, як правило, більш вузькі напрями діяльності держави, чим функції. У рамках здійснення окремих функцій вирішуються різні завдання. Визначено, що функції державної влади можна визначити як «передбачені Конституцією та законами України напрями або види здійснення влади».

Ключові слова: функції держави, правова держава, методи, напрям діяльності.

В статье рассматриваются вопросы становления и развития функций государства, а также предоставляется их авторское определение. Выяснено, что исследование функции государства, его сущности и содержания напрямую зависят от цели, поставленной перед государством, задач, которые являются наиболее актуальными для нее на определенном историческом этапе развития общества. Функции и задачи государства - явления тесно взаимосвязаны, но не равнозначны. Функции государства нельзя противопоставлять задачам государства и нельзя отождествлять с ними. Задача государства это узловые направления деятельности государства по осуществлению конкретных функций государства. Задача по содержанию, как правило, более узкие направления деятельности государства, чем функции. В рамках осуществления отдельных функций решаются разные задачи. Определено, что функции государственной власти можно определить как «предусмотрены Конституцией и законами Украины направления или виды осуществления власти».

Ключевые слова: функции государства, правовое государство, методы, направление деятельности.

The article considers the issues of formation and development of state functions, as well as their author's definition. It was found that the study of the function of the state, its essence and content directly depend on the goal set before the state, the tasks that are most relevant to it at a certain historical stage of society. The functions and tasks of the state are closely interrelated, but not equivalent. The functions of the state cannot be opposed to the tasks of the state and cannot be identified with them. The tasks of the state are the key areas of state activity to carry out specific functions of the state. Tasks in terms of content, as a rule, are narrower areas of state activity than functions. Within the framework of individual functions, various tasks are solved. It is determined that the functions of state power can be defined as "provided by the Constitution and laws of Ukraine directions or types of exercise of power".

Key words: functions of the state, rule of law, methods, direction of activity.

Постановка проблеми. Саме поняття «функція» дуже різноманітне і навіть суперечливе. Воно, як і багато інших наукових понять у суспільствознавстві, не є власне юридичним чи політичним поняттям, а було запозичене з інших наук.

Філологія розглядає поняття функція (від лат. *functio*) як зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта у певній системі відношень. У сучасній літературі його використовують у різних значеннях: як вираження залежності при взаємодії між двома перемінними величинами; як сукупність процесів, що відбуваються у межах певного об'єкта дослідження

(функціонування органів юстиції, державних органів, тощо); як бажаний результат певної соціальної дії, процесу, сукупність всіх очікуваних наслідків подій, процесів, явищ.

Виклад основного матеріалу. Стосовно різноманітності поняття «функція держави» А.Б. Венгеров зауважує, що це властиво юридичній мові – вона запозичує чужі поняття і наповнює їх своїм значенням, іноді зрозумілим тільки посвяченим, спеціально навченим особам, насамперед юристам. При цьому значенням, яке іноді втрачає зв'язок із первісним. Таким є становище із поняттям «функція»,

коли воно включається в юридичний понятійний апарат, відбувається такий самий процес» [1, с. 141]. Її можна використовувати і у не категоріальному значенні, наприклад, Функція держави – «створити зрозумілі та справедливі правила гри». У цьому випадку поняття «функція держави» не має категоріального навантаження, а використовується як формулювання завдання, що його має виконувати Українська держава на певному етапі її розвитку.

Теорія держави та права для опису, пояснення, прогнозування діяльної сторони держави використовує поняття «функція держави». Як справедливо зауважує А.Б. Венгеров, «наукове пізнання держави будь-якого історичного типу обов'язково передбачає розгляд її функцій, які являють собою важливі якісні характеристики і орієнтири не тільки власне держави, як особливої організації публічної влади, але й суспільства загалом» [1, с. 76]. У теорії держави та права функція держави означає напрям діяльності певного політико-правового інституту, зміст діяльності держави. Саме у такому смислі попередньо передбачається розглядати функції держави.

У юридичній літературі серед вчених немає єдності у поглядах на вчення про «функції держави». Розглянемо основні погляди вчених на поняття «функція держави».

Найбільш поширеним серед вчених є погляд на функції держави як на такі напрями її діяльності, у яких виражається сутність і соціальне призначення, цілі і завдання держави з управління суспільством у властивих їй формах і методах. У праці «Теорія функцій соціалістичної держави» Н.В. Черноголовкін вказує на таке: «Відомо, що окремі визначення функцій держави мають свої особливості та відмінності у окремих деталях. Але вони співпадають в головному – у розумінні функцій держави як основних напрямів у змісті її діяльності, що визначаються завданнями, які виражають класову сутність, основні напрямки (і сторони) діяльності держави щодо вирішення історичних завдань, поставлених перед нею на головних етапах її розвитку» [2, с. 7-8].

Протягом тривалого часу вчені-юристи інколи ототожнювали поняття «функція держави», «діяльність держави», «соціальне призначення держави» тощо. Але поняття «функція держави», вважає Л.І. Загайнов, – «має право на існування тільки у тому випадку, якщо буде мати тільки її властивий смисл»... функції держави як сторони і напрями її діяльності, є у той же час і сукупністю засобів вирішення завдань і досягнення цілей держави, практичного втілення в життя» [3, с. 34]. Тому, розкриваючи поняття «функція держави» потрібно відокремити цю категорію від суміжних понять та категорій.

Окремі автори ототожнюють поняття «напрями діяльності держави» і «саму діяльність». Наприклад, Л.І. Каск у праці «Функції і структура держави» зазначав, що «різниця між функціями держави і її діяльністю у кращому разі може бути лише кількісною: функції – це хоч і основні (головні) напрями, але все ж таки тільки напрями діяльності держави. А якщо це так, то не має потреби вводити у науко-

вий обіг новий термін, який не має якісного змісту» [4, с. 7]. Він вважає, що якщо «функція держави» тільки напрям діяльності держави, то можна говорити лише про збереження чи зміну цих напрямів, але не про розвиток функцій держави», а тому, при такому підході, «більш правильно розглядати функції держави як елементи змісту її багатогранної діяльності» [4, с. 7]. Л.І. Каск вважає, що «під функцією держави потрібно розуміти його ціль». Стосовно предмету дослідження автор звертає увагу на необхідності розрізняти такі різновиди категорій як «ціль» кінцева, проміжна і безпосередня. У такому розумінні автор ставить питання «Які ж із перерахованих цілей можна розглядати як ціль держави в цілому, і отже, як його функції?». І приходить висновку, що «функціями держави можуть бути визнані тільки кінцеві цілі, які залишаються незмінними протягом існування державності, або ж протягом існування держави певного історичного типу» [4, с. 8-9]. Проте не можна погодитися із такою трактовкою поняття «функція держави», з намаганням ототожнити її з ціллю держави. Звичайно, функція держави поряд із її сутністю і службовою роллю також виражає і ціль держави, але не тотожна їй. Ототожнення функції держави з її ціллю орієнтує на розгляд функцій держави у відриві від її функціонування, від серцевини змісту функції – цілеспрямованої діяльності держави.

Таким чином, при визначенні поняття «функція держави» як «основний напрям її діяльності» досліджуване поняття не втрачає самостійного значення, воно зближується із поняттям «діяльність держави», але не ототожнюється з ним». Це важливий нюанс у підході до визначення поняття «функція держави».

Проте його не можна вважати досконалим:

– по-перше, при погляді на поняття функція держави тільки як на напрями її діяльності не маємо можливості говорити про їх здійснення, тому що не можна здійснювати «напрями діяльності». Можна здійснювати лише діяльність у межах певних напрямів;

– по-друге, при такому розумінні функцій держави не можна говорити про їх реалізацію чи не реалізацію ще й тому, що йдеться про напрями уже існуючої діяльності. У такому випадку доведеться погодитися із таким твердженням: якщо держава не здійснює діяльність у рамках певного напрямку, який є об'єктивно необхідним, виражає її сутність і соціальне призначення, то немає і відповідної функції держави. Тобто, немає діяльності – немає і напрямку діяльності;

– по-третє, визначення функції держави наголошує на тому, що це є основний (головний) напрям її діяльності. Ця ознака вказує на те, що не будь-який напрям діяльності держави може бути її функцією.

Незважаючи на розмаїття існуючих точок зору на визначення поняття «функція держави», більшість правників вважають, що у функціях держави виражається її сутність і соціальне призначення, які розкривають її соціальну сутність в суспільстві, а також її цілі та завдання.

Радянські дослідники поняття функції безпосередньо пов'язують із класовою сутністю держави

(буржуазної, пролетарської, «загальнонародної держави»). Так, А.Г. Волченков дає таке визначення функції держави: «Під функцією держави необхідно розуміти головний напрямок її діяльності, що визначається її класовою сутністю, соціальним призначенням і основними завданнями на певних станах її розвитку» [5, с. 14-15]. Такої ж думки дотримується і Л.І. Каск: «функції держави – основні (головні) напрями (чи сторони) діяльності держави в яких виражається її соціальне призначення та класова сутність»... або ж «такі сторони змісту діяльності держави, без здійснення яких суспільство на класових етапах розвитку не може існувати як єдиний соціальний організм» [4, с. 8].

Український вчений В.Ф. Погорілко дає таке визначення функції радянської соціалістичної загальнонародної держави – «це об'єктивно необхідні, основні, найбільш загальні і постійні напрями їх діяльності, що спрямовані на вирішення завдань комуністичного будівництва і досягнення вищої мети радянського суспільства і держави – розбудові безкласового комуністичного суспільства» [6, с. 14]. Такі визначення функції держави радянськими авторами повністю відповідають суті соціалістичної держави.

Дослідження функції держави, її сутності та змісту безпосередньо залежать від мети, поставленої перед державою, завдань, які є найбільш актуальні для неї на певному історичному етапі розвитку суспільства.

Мета діяльності держави – це виражена воля суспільства, що спрямована на досягнення бажаних результатів, зумовлених рівнем розвитку суспільства. Вона уособлює собою прагнення досягти змін якісного і кількісного характеру відповідно до об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, його можливостей та потреб. Вища мета держави це загальний стратегічний напрям її діяльності. На відміну від основних функцій, які є напрямками діяльності у певних сферах, вона представляє собою єдиний загальнодержавний напрям діяльності на певному етапі розвитку суспільства і держави. Функції, завдання держави, як правило, підкоряються єдиній меті. Саме мета держави є визначальною і впливає на зміст функцій і завдань держави, породжує необхідну реалізацію відповідних функцій.

Мета і завдання держави відрізняються від її функцій тим, що вони за походженням мають переважно суб'єктивний характер, тобто визначаються внаслідок свідомої діяльності суспільства, а функції держави складаються об'єктивно, хоч і розвиваються і вдосконалюються в результаті свідомого впливу на них.

Функції і завдання держави – явища тісно взаємопов'язані, але не рівнозначні. Функції держави не можна протиставляти завданням держави і не можна ототожнювати з ними. Завдання держави це вузлові напрями діяльності держави по здійсненню конкретних функцій держави. Завдання за змістом, як правило, більш вузькі напрями діяльності держави, чим функції. У рамках здійснення окремих функцій вирішуються різні завдання.

У юридичній літературі існують різні погляди щодо розуміння співвідношення функцій і завдань держави: 1) завдання зумовлюють саме існування функцій держави; 2) визначають їх зміст; 3) впливають на форми і методи їх реалізації.

Прихильники першого підходу зазначають, що завдання держави мають визначальне значення щодо її функцій і є їх найближчою безпосередньою передумовою. В них концентрується і відбивається вплив економіки, політики на розвиток функцій держави. У свою чергу, функції держави являють собою засіб реалізації виконання її завдань. Завдання держави втілюються в життя за допомогою здійснення функцій. Поза функціями держави її завдання залишаються не вирішеними [4, с. 22].

Другий підхід до розв'язання проблеми взаємозв'язку завдань і функцій держави полягає у такому: не лише нові завдання ведуть до появи нових функцій, але й самі ці функції поряд з їх реалізацією у нових умовах можуть сприяти появі нових завдань. Тобто, завдання і функції взаємозумовлюють і взаємодоповнюють один одного. З цього можна дійти висновку, що окремі завдання держави нерівнозначні між собою, так само як і існує різний вплив завдань і функцій між собою [3, с. 67].

Прихильники третього підходу вважають, що держава на кожному етапі вирішує не одне, а кілька завдань, які органічно пов'язані між собою. Цим завданням відповідають окремі сукупності, чи система функцій держави, які теж взаємопов'язані між собою. Поряд з тим кожна основна функція держави переважно пов'язана із окремим завданням чи групою завдань. Отже можна зазначити, що кожна основна функція має своє завдання чи групу завдань [7, с. 77-78].

Таким чином, кожна основна функція держави забезпечує розв'язання окремих завдань держави, а всі основні функції держави разом забезпечують вирішення всіх головних завдань, поставлених перед державою. У цьому проявляється поглиблена інтеграція завдань і функцій держави, самих функцій між собою, що відображає ті процеси, які сьогодні відбуваються в нашій країні і на міжнародній арені.

Функції держави не можна змішувати не тільки із завданнями чи метою, а й із компетенцією. Компетенція (повноваження) – вираження юридичної форми діяльності держави. Вона являє собою «сукупність прав і обов'язків в галузі суспільної діяльності, які свідомо і добровільно бере на себе держава, її органи та організації. Компетенцією є сукупність можливого і належного у досягненні мети і вирішенні завдань. Тому загалом «компетенція співпадає з функціями, але не тотожна їм». Вона є похідною від функцій і в кінцевому рахунку «обумовлюється ними, хоч і зі свого боку активно впливає на них». На відміну від функцій компетенція, як і мета та завдання держави, має суб'єктивний характер у порівнянні із функціями. Компетенція це – «межа, способи, форми і методи діяльності держави загалом, і в окремих галузях на певному етапі розвитку суспільства і держави» [7, с. 14].

При вивченні функцій держави методологічно важливо не ототожнювати функції держави і функції державної влади. Функції державної влади можна визначити як «передбачені Конституцією та законами України напрямки або види здійснення влади». Звичайно, як впливає з цього визначення, функції держави і державної влади тісно пов'язані, оскільки призначення державної влади є виконання функцій держави. Але, на жаль, часто на практиці державна влада має свої цілі, завдання, які нерідко видає за функції держави загалом. Тому, щоб не допустити в Україні протистояння інтересів народу та інтересів влади, методологічно дуже важливо не змішувати функції держави і функції державної влади.

Також потрібно розрізнити «функції держави» і «сфери діяльності держави». Функції держави здійснюються у певних сферах діяльності держави, але функції держави – не просто «сфера її діяльності», а «напрямок діяльності», що виражає сутність держави. Сфера діяльності держави її сутності не виражає. Історично диференціювалося кілька сфер суспільної діяльності: економічна, політична, культурна, духовна, ідеологічна, які розділяються на внутрішні і зовнішні. Їм надається особлива роль у класифікації функцій держави. Але, як зазначав М.В. Черногоровкін, не треба абсолютизувати їх вплив на функції держави. У конкретній сфері може здійснюватись не одна, а декілька функцій держави. Водночас одна і та сама функція держави може виявляти себе у різних сферах державної діяльності [2, с. 157].

За своїм змістом функція держави складне суспільне явище. Зокрема, зміст функції показує, що роблять, чим займаються, які питання вирішують органи держави на певному конкретно-історичному етапі її розвитку [1, с. 362]. Зміст завжди змінюється залежно від розвитку економіки, культури, зміни головних завдань держави. Особливо суттєвою є різниця у змісті функцій держав з різним політичним режимом. Крім того, зміст кожної функції не є незмінним: він постійно збагачується, розширюється та оновлюється, стає більш багатограннішим.

Функції держави перебувають у безпосередній залежності від її соціального призначення і мають відповідати цьому призначенню. Але, ці поняття хоч і близькі між собою, проте не співпадають. Соціальне призначення держави визначає передусім її історична місія, що робить працю державних органів цілеспрямованою, дає їм загальну спрямованість. Відповідно в межах історично визначеного соціального змісту функції конкретизуються сутністю держави.

Сучасні вітчизняні вчені дають таку характеристику функцій сучасної держави: «конкретна функція держави представляє собою єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади у певній сфері діяльності держави; характеризується певною самостійністю, однорідністю, повторюваністю»; це – основні напрями її діяльності, в яких відображаються й конкретизуються завдання і мета держави, проявляється її сутність та зміст, а також соціальне призначення в соціально неоднорідному суспільстві; це – сукупність основних напрямів діяльності

держави, в яких виражаються її сутність, соціальне призначення, а також цілі та завдання держави щодо управління суспільством. Функції держави – основні напрями діяльності держави у яких відображаються та конкретизуються її завдання і мета виявляється її сутність, зміст та соціальне призначення у соціально неоднорідному [8, с. 224].

Отже, у проаналізованих авторських підходах щодо визначення функцій соціальної, правової держави, спільним є визнання таких її ознак: це – предметна діяльність держави у найважливіших сферах суспільного життя – економічній, політичній, соціальної, духовній, правохоронній, охороні природи; функція – це основний напрям діяльності, без якого вона на цьому історичному етапі розвитку, або ж протягом свого існування не зможе обійтись; функція виникає і розвивається під впливом класових, національних, загальнолюдських та інших соціальних факторів; функція конкретизує мету, завдання та зміст діяльності держави на кожному історичному етапі її розвитку.

Враховуючи вищевикладене і використовуючи погляди на теорію функцій держави, дефініції при визначенні поняття «функція держави» на наш погляд потрібно враховувати наступні позиції: 1) філософське, загальнонаукове розуміння категорії «функція»; 2) встановлення сфер суспільних відносин, на які спрямована діяльність держави; 3) вираження в функціях сутності держави і її соціальне призначення в суспільстві.

З огляду наукового світогляду та комплексного підходу, можна дати таке визначення функції демократичної, соціальної, правової держави: це – цілеспрямовані основні напрями внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають її сутність і соціальне призначення в суспільстві, зумовлені розв'язанням конкретних завдань щодо демократизації суспільного життя, верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина і мають законодавчу регламентацію.

У цьому визначенні функції соціальної, правової держави висвітлено демократичний зміст, гуманістичну сутність, соціальну спрямованість діяльності держави.

Висновки. Таким чином, ми переконалися, наскільки складною, багатогранною і різноманітною є діяльність соціальної, правової, держави, характер напрямів цієї діяльності, розмаїття сфер впливу. Крім того, треба визнати, що всі завдання держави взаємопов'язані як і функції, що вирішують ці завдання, і що ні одну із існуючих класифікацій функцій держави не можна вважати завершеною і досконалою. Водночас, кожна із них акцентує увагу на тім чи іншій аспекті діяльності держави, її проблемах, особливостях завдань, що стоять перед державою. Тому потрібно зосередитись на дослідженні вирішальних стратегічних завдань, що є першочерговими і визначають гуманістичну сутність, демократичний зміст соціальної, правової держави на даному етапі її розвитку. Із множини класифікацій та визначень внутрішніх функцій соціальної, право-

вої держави автор зупинився на дослідженні таких внутрішніх функцій: захист прав і свобод людини і громадянина; економічна функція; соціальна функція; функція сприяння розвитку культури та виховання; функція забезпечення законності і правопорядку; екологічна функція.

Зміст будь-якого явища не може існувати поза відповідною формою. Тому і функції держави здійснюються у певних формах і певними методами. Вплив держави на конкретні види і групи однорідних суспільних відносин здійснюється у відповідних правових і неправових формах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. – 3-е. изд. – М., 2000.
2. Черноглазов Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1970.
3. Загайнов Л.И. Экономические функции советского государства. – М., 1968. – 284 с.
4. Каск Л.И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1969. – 194 с.
5. Волченков А.Г. Роль культурно-воспитательной деятельности советского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1968.
6. Погорілко В.Ф. Функции советского общенародного государства. – К.: Знання, 1986. – 284 с.
7. Права человека и современное государственноправовое развитие / отв. Ред. Светланов А.Г. – М.: Институт Государства и Права РАН. – 2007.
8. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Інститут Міжнародних відносин Київського національного ун-ту імені Тараса Шевченка. К.: – 2000. – 599 с.