

УДК 340.1

---

*С. М. Олейников*, кандидат юридичних наук,  
доцент Національного університету «Юри-  
дична академія України імені Ярослава  
Мудрого»

## **Функції держави і правові форми її діяльності**

---

Право — основа змісту демократичної влади та еволюції правової держави. Воно генетично визначає й формує її ціннісні установки і є сполучною ланкою між змістом і динамікою її різноманітних функцій. Останні як сутність держави відкривають шлях до пізнання головного й визначального в його змісті. Правова природа, соціально детермінований й ціннісно-орієнтований зміст функцій держави і їх еволюція визначають логіку й адекватну динаміку структурної побудови системи інститутів держави, а також правові способи та форми їх організації й функціонування. Функції держави визначаються її метою і призначенням. Функція (від лат. *functio*) означає діяльність, роботу, зовнішній вияв властивостей об'єкта в системі, а також роль, виконувану соціальним інститутом або процесом стосовно цілого<sup>1</sup>. Її визначають і як стандартизовану соціальну дію, урегульовану й контрольовану соціальними нормами та інститутами. Модифікації визначення функцій держави: «предмет і зміст діяльності держави,

---

<sup>1</sup> Див.: Словарь иностранных слов. — 12-е изд., стереотип. — М., 1985. — С. 543.

які забезпечують її засоби й способи»<sup>1</sup>; «обов'язкові... напрями внутрішньої й зовнішньої діяльності... обумовлені її сутністю»<sup>2</sup>, «основні напрями у змісті діяльності, обумовлені завданнями держави»<sup>3</sup>. Трактування поняття «функція» у будь-якому випадку засноване на філософському розумінні його значення. Безумовний взаємозв'язок сутності держави і її функцій виявлений у змінах реалій Української держави, сповнених новизни її правової природи. Сучасна держава має бути максимально функціональною за суворого суспільного моніторингу «набору» і «ієрархії» її функцій, форм і способів їх здійснення, які демократична влада не може «привласнювати» і довільно використовувати.

Понятійний апарат вчення про функції держави сформовано у 60-ті рр. ХХ ст. Значна частина державно-правових категорій («правова діяльність», «правова система» та ін.) наповнюється новими уявленнями про їхню сутність, природу, соціальне призначення. Ще до недавнього часу в науці панувала думка про функції держави як про діяльність, що має предметно-політичний характер»<sup>4</sup>, напрями і «канали», по яких «розтікається» політика держави»<sup>5</sup>. Трансформація ідеологічної основи теорії функцій держави потребує сучасного їх розуміння. Соціальна динаміка визначає пріоритети в системі функцій держави: принципово змінився зміст традиційних функцій; набули розвитку нові, що раніше перебували в зародковому стані (податкова, екологічна); деякі пішли в минуле (контроль над мірою праці й споживання, допомога соціалістичним, слаборозвиненим країнам).

<sup>1</sup> Морозова Л. А. Функции российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 98—108.

<sup>2</sup> Затонский В. В. Эффективная государственность в личностно-правовом измерении: общетеоретическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Затонский. — Саратов, 2008. — С. 11.

<sup>3</sup> Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. — М., 1970. — С. 7.

<sup>4</sup> Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. — М., 1998. — С. 23.

<sup>5</sup> Тененбаум В. О. Государство: система категорий / В. О. Тененбаум. — Саратов, 1971. — С. 137.

Функції держави визначаються рамками її типу й етапу розвитку. У демократичних країнах право визначає субординаційний ряд державних завдань, доповнюючи їх функціями забезпечення прав і свобод людини, соціальною, екологічною, демографічною<sup>1</sup>. Загострення проблеми виживання в ХХІ ст. вимагає поєднання специфіки техногенної активності матеріальних перетворень із ідейно-ціннісною парадигмою життєустрою. Лише ціннісно-орієнтоване використання технологій у політично влаштованому соціумі дозволить людині вийти на ноосферний рівень самореалізації. Як передумови — рівень технології, якого досягнуто, створює умови формування планетарного інформаційного простору, що дозволяє, з одного боку, забезпечити людству динамічну єдність, а з другого — демократичний еталон, визнаний світовим співтовариством нормою державного життя й правовою гарантією цивільних свобод. В умовах радикальної трансформації сфер життєустрою, ментальних змін масових уявлень і установок активується моделювання оцінних критеріїв, що визначають зміст і креативний потенціал нових функцій держави (наприклад, інформаційно-комунікативної)<sup>2</sup>. У перспективі можливе правове оформлення й інших функцій держави, де суспільство перебуває у біфуркаційному стані активного розвитку<sup>3</sup>. Прогнозовані нові стратегічні напрями діяльності держави орієнтовані на потреби громадянського суспільства й виклики часу. Це і гіпотетично, і реально обумовлює резонанс держави як адекватну її реакцію на конфліктогенні прояви обставин, що загрожують безпеці (тероризм, корупція, наркотизація, етнічні конфлікти та ін.). У міру їх подолання викликані ними дискретні функції держави<sup>4</sup> втрачаються.

<sup>1</sup> Борисов Г. А. Теория государства и права / Г. А. Борисов. — Белгород, 2008. — С. 82–84.

<sup>2</sup> Никодимов И. Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации: теоретический и сравнительно-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук / И. Ю. Никодимов. — СПб., 2001. — 409 с.

<sup>3</sup> Поворотні пункти розвитку, ситуація вибору, можливість кількох варіантів подальшого перебігу подій, втрата стійкості попереднього стану.

<sup>4</sup> Тонков Е. Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности / Е. Е. Тонков. — М. : Юридинформ, 2011. — С. 55.

Нове у змісті й діяльності держави формується саме як функції внаслідок набуття ними загальнодержавного масштабу, про що свідчить зосередження ресурсів (управлінських, фінансових) і необхідність гарантування соціально значущого правового результату.

Доречною є думка про умовність найменувань і кількість функцій і застереження щодо небезпеки догматизму й абсолютизації їх переліку. Категорія функції держави пізнається в розвитку, вона «рухлива, як рухливі й наукові погляди, що її виражають»<sup>1</sup>. Відсутні вагомі аргументи для відмови від дослідження кількості й видів функцій держави. Неоднозначним є ставлення до їх розподілу на основні й неосновні. Традиційна класифікація за сферами діяльності, соціальною значущістю, тривалістю здійснення є обґрунтованою. Відносно нова класифікація згідно із принципом поділу влади на виконавчі, законотворчі й охоронні ототожнює функції держави із правовими формами їх здійснення.

Функції держави — його сутнісно виявлене соціальне призначення. Між сутністю й функціями держави немає жодних проміжних ланок<sup>2</sup>. 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. Конституційний зміст функцій держави — у здійсненні інтегруючого політико-правового впливу на інститути суспільства, який в ідеалі одночасно забезпечує їх ефективну взаємодію й сталий розвиток у бажаному напрямі, не порушуючи при цьому еволюційних процесів розвитку його прогресивних інституціональних складових. Функції держави, що мають службово-забезпечувальну природу і підпорядковану еволюції суспільства роль, повинні змістовно й за формою визначатися завданням збереження функцій громадянського суспільства, серед яких виділяють:

<sup>1</sup> Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. — М., 1970. — С. 103.

<sup>2</sup> Корельский В. М. Общая теория социалистического государства / В. М. Корельский. — Свердловск, 1979. — С. 108.

відтворення, первинну соціалізацію (виховання); солідарну; комунікативну; цивільного правопорядку й правосуддя<sup>1</sup>; соціального захисту, адаптації й гаранта проти сваволі влади; індивідуалізації тощо<sup>2</sup>. Для демократичного етапу громадянського суспільства, де його гетерогенні елементи утворюють цілісну систему, об'єктивним, розумним і слухним є підпорядкування йому держави, зміцнення їх співробітництва на засадах права. Це обумовлено генетичними й функціональними зв'язками змісту функцій держави і правових вимог суспільства.

Доречним є й відмежування функцій держави від інших проявів її природи. Зокрема, це: а) стійкий об'єкт її впливу — предметна діяльність у сферах соціуму, що склалася з урахуванням традицій і оновилася імперативами громадянського суспільства; б) безпосередні зв'язки сутності правової держави і її соціального призначення, прояви яких і виражені її функціями; в) спрямованість на виконання завдань і досягнення цілей, зміст яких є соціально детермінованим і рухливим, а еволюційна динаміка історично обумовленою; г) реалізація у легітимних формах (частіше — правових) і особливими методами.

Зміст функцій держави становлять: засоби, методи, форми й цілі її діяльності, за різними оцінками, що взаємодіють<sup>3</sup>; предмет, цілі, методи, форми і засоби здійснення функції<sup>4</sup>. Предметом функції держави є «зріз» соціального середовища, межі якого визначаються правовим імперативом і забезпечуються організаційними ресурсами держави: це система стабільних і рухливих потреб та інтересів індивідів і груп, їх правомірна діяльність у економічних, ідеологічних відносинах, у сфері охорони порядку й ін. Цілями функції держави виступають проекти її прогнозованих соціально значущих результатів, які мають

<sup>1</sup> З урахуванням статусу судів у системі взаємовідносин громадянського суспільства і держави хоча б голів судів необхідно обирати мажоритарно.

<sup>2</sup> Доманов В. Г. Гражданское общество: современный концепт и перспективы его реализации : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / В. Г. Доманов. — Ростов н / Д, 2010. — С. 9–10.

<sup>3</sup> Глебов А. П. Понятие и структура функций социалистического государства / А. П. Глебов. — Воронеж, 1974. — С. 22–34.

<sup>4</sup> Бабаев С. В. Теория функций современного российского государства : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Бабаев. — Н. Новгород, 2001. — 201 с.



бути отримані у результаті функціонування. Методи здійснення функцій — застосування організованого правом впливу на поведінку суб'єктів. Форми, порядок здійснення функцій держави не можна розглядати окремо від змісту, правової природи і сутності її діяльності, обумовлених правовими вимогами суспільства. Оптимальність організації та ефективність діяльності держави залежні від повноти й зрозумілості уявлень про зміст і межі її функцій, визначеності форм їх реалізації. Останні — категорії рухливі: розвиваються разом із державою й визначаються показниками соціальної динаміки у всіх публічних і приватних сферах життєустрою. Вибір форм здійснення конкретних функцій може як стабілізувати умови розвитку суспільства, творчий вплив, так і посилити його стагнацію. В умовах правової державності відбувається переоцінка значимості окремих форм здійснення її функцій — правотворчої, правоохоронної та ін. Критерієм такої оцінки виступає не законність у її вузькоюридичному розумінні (як вимога відповідності законам), а правомірність державно-владних відносин у широкому її розумінні, яка визнає не формальну пріоритетність, а змістовну характеристику. Найменування правових форм здійснення функцій сучасної держави не зазнали особливих змін, але наповнилися новим змістом: правотворчий процес — демократичністю процедури; правореалізаційна діяльність — багатосуб'єктністю; управлінська діяльність — використанням нових засобів і технологій; правоохоронна форма функціонування держави — появою нових об'єктів охорони, пов'язаних із ринковими відносинами, змінами у політичному й державному устрої; розширилося коло суб'єктів правоохоронної діяльності. Форми реалізації функцій держави можна визначити як організаційні за своїм характером способи її практичної діяльності з виконання її завдань і цілей. Функції її органів, на відміну від функцій держави, є їхнім своєрідним «продовженням» і являють собою форми (способи) їх реалізації. Так само функції державного органу реалізуються за допомогою діяльності його структурних підрозділів, що виступає як функціональні форми реалізації перших. Ранжування функцій виділяє основні напрями (функції-завдання) і функції-операції, що є формами (засобами) досяг-

нення цілей<sup>1</sup>. Такий підхід дозволяє відмежувати функції від форм їх реалізації, які виокремилися відповідно до рівнів керування, супідрядністю державних органів: функції нижчого рівня є формами реалізації функцій вищого.

На відміну від правових форм здійснення функцій держави, до так званих неправових традиційно відносять: організаційну, економічну, політичну, інформаційну, ідеологічну. Окремі функції держави мають специфіку щодо форм їх здійснення: усі вони здійснюються в тих самих формах; відмінність у реалізації функцій полягає у співвідношенні правових і неправових форм. Важлива умова — стабілізація здійснення саме правових форм діяльності держави в напрямі одержання таких рубіжних і остаточних результатів, які не можуть змінити мотиваційний і цільовий зміст права.

Правові форми державної діяльності, будучи зовнішнім виявом правореалізації через функціонування держави, органічно пов'язані між собою й виражають їх правовий зміст. Ті самі дії й акти державного органу тягнуть за собою наслідки і містять приписи різного характеру. Як відзначає М. Н. Марченко, «під формами здійснення функцій розуміється їхній зовнішній вияв, основні контури й параметри їх прояву»<sup>2</sup>. Межа між функціями і правовими формами їх реалізації визначається рівнями керування, супідрядністю державних органів, що здійснюють відповідну діяльність.

До правових форм здійснення функцій держави традиційно відносять правотворчу й правозастосовну (виконавчу). Ці та інші форми державної діяльності під впливом об'єктивних і волевстановлених факторів розвиваються у змістовному й видовому відношенні, що дає підстави виділяти, окрім традиційних, нові підходи до їх систематизації: правозабезпечувальну<sup>3</sup> (у тому

<sup>1</sup> Бухтерева М. А. Формы реализации функций государства : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Бухтерева. — М., 2002. — 202 с.

<sup>2</sup> Марченко М. Н. Теория государства и права / М. Н. Марченко. — М., 2008. — С. 336.

<sup>3</sup> Див., напр.: Амирбеков К. И. Правообеспечительная юридическая деятельность: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук / К. И. Амирбеков. — Ростов н / Д, 2005. — 441 с.

числі правоохоронну, контрольно-наглядову<sup>1</sup>, судову); договірну; розпорядчу; реєстраційно-правовстановлюючу<sup>2</sup>; правоправлінську<sup>3</sup>. Як критерій класифікації правових форм доцільно враховувати видовий зміст державної діяльності.

У реалізації державних функцій важливими є і неправові форми. Вони не пов'язані з юридично значущими діями і їх правовими наслідками, а, проте, у більшості випадків регулюються нормами права, виявляються в підзаконній діяльності й пов'язані з організаційною, зокрема підготовчою роботою. Термін «не правові», однак, не означає, що вони реалізуються не через право (наприклад, планування, що включає інтелектуальну, аналітичну діяльність, правотворчу форму діяльності з прийняття закону про бюджет). Правові й неправові форми реалізації державних функцій є взаємозалежними в таких варіантах: а) неправові форми передують правовим, забезпечують можливість їх використання (наприклад, збір, обробка, аналіз інформації, розробка пропозицій передують прийняттю законів та інших нормативних актів); б) не правові форми можуть реалізовуватися за допомогою їх закріплення у нормативних актах, набуваючи правової форми (наприклад, фінансовий план ухвалює форму закону про бюджет); в) реалізація правових актів забезпечується за допомогою організаційних заходів (доведення до виконавців, інспектування, кадрова робота та ін.). У такий спосіб форми взаємодіють, взаємозабезпечують і доповнюють одна одну.

Упорядкування категоріального апарату теорії права й наукове осмислення правової діяльності щодо її концептуального оформлення потребує уточнення змісту й співвідношення понять «правова система», «правова діяльність», «юридична ді-

<sup>1</sup> Беляєв В. П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы : дис. ... канд. юрид. наук / В. П. Беляєв. — Белгород, 2000. — 183 с.

<sup>2</sup> Пойминова Я. В. Регистрационно-правоустанавливающая форма государственной деятельности в России : дис. ... канд. юрид. наук / Я. В. Пойминова. — Белгород, 2009. — 186 с.

<sup>3</sup> Масалытина С. В. Юридические формы государственной деятельности в условиях современной политико-правовой модернизации : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Масалытина. — Белгород, 2009. — 181 с.



яльність», «правова форма діяльності» та ін. У літературі не завжди розрізняють поняття «правова» і «юридична» діяльність, використовуючи їх як рівнозначні. У певному змісті категорія «правова діяльність» за обсягом є ширшою за «юридичну діяльність», тому що перша покликана охопити не тільки гарантовані й охоронювані державою дії публічних державно-владних суб'єктів, а й усіх інших суб'єктів права. Правовою можна вважати діяльність суб'єктів, якщо суспільством і державою вона визнана правильною й слушною, а отже, й здатною викликати юридичні наслідки. З огляду на це й «юридична діяльність» у суспільстві завжди є правовою і не може бути їй протиставлена. Сама діяльність має найменування «правовий», оскільки вона надає правильного відтінку тому, що відбувається у зв'язку з нею в суспільному житті. При цьому та частина суспільного життя у сфері економіки, політики та інших галузях, яка набула правового виміру, неминуче відтворюється як правова, тому що остання стає найбільш прийнятним способом соціального буття людини й збереження суспільства як цілого. Правові, цілорациональні способи задоволення потреб стають нормою життя, завдяки чому формується відокремлений простір, який потрібно «визначити» специфічним чином, зафіксувати у вигляді правил поведінки і забезпечити державою як «право». У цьому змісті право виступає як захищена сфера свободи. Тому не зовсім правильно вважати діяльність правовою тільки у зв'язку з тим, що вона відповідає або не суперечить вимогам правових норм, які містяться в офіційних юридичних джерелах. Генетично все відбувається навпаки. Правова діяльність завжди є тільки позитивною: термінологічно «правовий» — це «правильний», «слухний». Для характеристики негативних відхилень у правовій сфері є прийнятним словосполучення «протиправна діяльність». Із таких позицій категорія «правова діяльність» охоплює весь спектр дій різних суб'єктів права, які визнаються правовими (правильними і слухними) суспільством (фактично) і державою (офіційно), здатні самостійно викликати правові наслідки. Усі правові дії суб'єктів у правовій сфері є найбільш доцільним і слухним способом задоволення їх інтересів. Правова діяльність як різновид соціокультурної, вплітається у ткани-

ну соціального буття, що перетворює, організовує й стабілізує суспільні процеси. У той же час суто правова діяльність не може бути зведена тільки до беззмістовної правової форми. Вона існує як самостійне явище не тільки у вигляді правотворчості, правозастосування, правотлумачення, а й у вигляді інших форм правореалізаційної діяльності, включаючи укладення договорів, реєстрацію шлюбів, виплату аліментів, заставу нерухомості, надання щорічної оплачуваної відпустки та ін. Безпосередній результат правової діяльності — трансформація неправової реальності в систему взаємозв'язків суб'єктів правовідносин, у рамках яких із безлічі варіантів поведінки відтворюється варіант, заснований на засадах справедливості, розсудливості, доцільності: визначаються умови набуття прав і обов'язків, строки їх використання й виконання, вимоги до якостей об'єктів тощо, завдяки чому вона стає правовою, тобто більш організованою, а значить — контрольованою і гарантованою. Тому правова діяльність у широкому розумінні — така соціальна активність суб'єктів права в різних сферах життя, яка здійснюється з метою задоволення їх потреб у специфічний духовно-практичний спосіб (переважно у межах правовідносин), і тому визнається суспільством (фактично) і державою (офіційно) правильною, слушною, а якщо буде потреба — такою, що дає можливість винести рішення (правова юридична форма діяльності уповноважених суб'єктів) і викликати юридично значущі наслідки.

Таким чином, правова діяльність як діяльність правомірна — це сукупність усіх дій суб'єктів права, які відповідають праву й спрямовані на досягнення визначених у ньому цілей. У цьому сенсі не можна, мабуть, вважати правовою діяльністю зловживання правами в будь-яких сферах (у трудовому, виборчому, процесуальному, сімейному й ін. галузях права). У контексті прямої дії Конституції України правовими завжди будуть визнаватися такі, що не суперечать конституційним положенням і конституційним принципам, дії всіх її адресатів. Як тільки відносини між двома особами стають об'єктом розгляду з боку третьої, яка розв'язує спірні питання, воно зі сфери нравів переходить у сферу права. Відповідно до цього правовою в юридичному значенні є та діяльність, яка дає можливість винесення

рішення. У цьому полягає відмінність між юридичним і неюридичним у визначенні природи форм діяльності держави.

Правовий характер дій суб'єктів права у повсякденному житті часто має латентний характер. Якщо виникає реальна необхідність офіційно підтвердити правовий характер дій, то можна вже говорити про юридичну значущість правової діяльності. Юридична значущість — вторинна ознака правової діяльності. Якщо рішення у юридичній справі все-таки офіційно виносяться, то воно здійснюється під погрозою застосування легального примусу. У цьому випадку досягаються і соціально значущі, і спеціально-юридичні цілі. Правова діяльність (її юридичні форми — правотворча, правозастосовна й ін.), будучи організованою за допомогою процесуально-правових норм, має своєю метою організацію всієї юридичної діяльності шляхом прийняття владних рішень як загального (нормативи), так і індивідуального (акти застосування — контролю, охорони, інспектування і т. ін.) характеру. Маючи на увазі змістовний аспект юридичної форми діяльності, її мету й результати, можна помітити очевидність її відмінностей від інших різновидів правової діяльності.

Головне призначення правових форм діяльності полягає не тільки в тому, щоб «бути правовими». Їх завдання — офіційне підтвердження меж правового в суспільному житті й надати їм юридичної значущості. Така діяльність іменується «юридичною», тому що її результатом є такі соціальні блага (закони, судові рішення і т. д.), які мають юридичний характер і за змістом спрямовані на організацію правової діяльності, а за формою мають політичний, державно-владний характер. Правова діяльність — соціально значуща активність (свобода вибору й воля самовираження) суб'єктів — носіїв суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, виражена переважно в межах правовідносин, що й визнається суспільством і державою правомірним ступенем їх свободи, гарантованої професійними державно-владними повноваженнями і юридичними процедурами їх реалізації (юридичними формами державної діяльності).

Правова форма державної діяльності — це комплексна юридична категорія, яка, по-перше, забезпечує опосередкування

правом різних неправових, але таких, що потребують юридичної регламентації суспільних явищ, по-друге, означає спосіб існування й вираження змісту норм матеріального права, реалізований у ході позитивного юридичного процесу, по-третє, характеризується діяльністю суб'єктів правовідносин з дотриманням установлених законом правил і процедур.

У межах типології правової діяльності можна виділити також її типи: матеріально-правову й процесуально-правову; внутрішньодержавну й міжнародно-правову; приватноправову й публічно-правову. Правові (юридичні) форми діяльності держави зі здійснення її функцій знаходять своє місце в рамках кожного типу.

**С. Н. Олейников**

#### **ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Статья посвящена анализу малоисследованной стороны функций государственной власти — правовым формам ее осуществления. Соотношение права и демократического государства актуализирует все стороны государственной деятельности в любых ее формах как традиционных для государства и юридической науки, так и новых форм, определяемых современной спецификой.*

**Ключевые слова:** функция государства; правовая деятельность; юридическая форма деятельности; правовые формы деятельности государства.

**S. N. Oleynikov**

#### **FUNCTIONS OF STATE AND LEGAL FORMS OF ITS ACTIVITIES**

*The article analyzes the uncharted cancellation features state power — legal forms of its implementation. The ratio of law and democratic state updated by all parties to the state of action in any forms, both traditional and legal for the state of science and new forms of modern-defined characteristics.*

**Keywords:** function of the state, legal activities, legal form of activity, legal form of the state.