

**М.С. Булкат**  
аспірант

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 340.1

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ТА МЕТОДІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

Детально проаналізовано та узагальнено підхід до розуміння форм і методів реалізації функцій держави (на прикладі зовнішніх) в українському державному механізмі.

*Ключові слова:* функції держави, форми та методи реалізації.

Детально проаналізований і обобщений підхід до розуміння форм і методів реалізації функцій держави (на прикладі зовнішніх) в українському державному механізмі.

*Ключевые слова:* функции государства, формы и методы реализации.

The approach to understanding of forms and methods of realization of state's functions (on the example of external ones) in Ukrainian state mechanism is analyzed in detail.

*Keywords:* state's functions, forms and methods of realization.

**Постановка проблеми. Мета.** Дослідження й аналіз змісту правової категорії «зовнішні функції держави» нерозривно пов'язані з вивченням форм та методів здійснення таких функцій. Адже зовнішні функції держави характеризують її предметно-практичну діяльність на міжнародній арені. Проте, враховуючи нерозривну єдність зовнішніх та внутрішніх функцій будь-якої держави, ми звертаємось до загальної характеристики форм та методів впливу держави на всі види та групи суспільних відносин.

**Аналіз публікацій. в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** О.М. Лоцихін, досліджуючи економічну функцію сучасної держави, зазначає, що реалізація функцій відповідно до принципів надання суспільству публічних послуг створює умови для переходу держави в особливий стан, основними якісними характеристиками якого є легальність, легітимність та ефективність державної влади. Для виявлення цього стану головним має стати функціональний підхід, враховуючи, що сила сучасної держави визначається насамперед тим, наскільки ефективно вона виконує свої функції, наскільки результативна її політика.

Зауважимо, що теоретична концепція форм здійснення функцій держави є однією з найбільш динамічних складових у державній діяльності, адже відображає дійсне коло першочергових завдань, що постають перед нашою країною. Проте питання форм реалізації функцій держави недостатньо досліджене. Об'єктом наукового аналізу часто стають окремі проблеми реалізації державних функцій загалом, що розглядаються в контексті загальнотеоретичної концепції функціону-

вання держави.

В юридичній літературі форми здійснення функцій держави розуміють як:

- діяльність основних ланок механізму держави;
- специфічні види державної діяльності;
- однорідну за своїми зовнішніми ознаками діяльність органів держави, за допомогою якої реалізуються її функції [5, с. 3];
- специфічні напрямки її діяльності, за допомогою яких держава виконує свої обов'язки [6, с. 14].

Зрозуміло, що здійснюючи функції, держава використовує набір конкретних засобів: в її механізмі створюються відповідні органи, виділяються кошти з бюджету, розробляється законодавча база для регулювання конкретного напрямку діяльності тощо.

Проте не можна ототожнювати функції держави з формами їх реалізації – правовими та організаційними, а також із методами їх реалізації.

Слід зазначити, що погляди науковців щодо видів форм здійснення функцій держави залишаються дискусійним питанням. Більш ґрунтовно розвиваються правові форми здійснення функцій, тоді як організаційні виділяються менше, досліджуються поверхнево.

При цьому навіть правові форми виділяються по-різному. Л. Наливайко, М. Беляєва виділяють законодавчу, виконавчо-розпорядчу, судову форми, додатково доповнюючи контрольно-наглядовою [5, с. 3]. Зрозуміло, що в основі такого підходу лежать три гілки влади: законодавча, виконавча, судова.

Прихильники цього поділу наголошують на тому, що диференціація, в основі якої лежить система державних органів і особливості організації діяльності основних ланок її механізму, по-перше, сприяє вивченню та вдосконаленню поділу обов'язків між окремими ланками механізму держави щодо виконання її функцій; по-друге, пов'язана з конституційним принципом поділу влади. Цей підхід, на нашу думку, ефективний в частині визначення ролі та завдань, а звідси – необхідних повноважень кожного структуроутворюючого механізму в державі, дозволяє оптимізувати їх модель тощо.

Однак більш традиційною вважається класифікація, в якій до правових форм здійснення функцій держави належать:

- правотворча (нормотворча), що охоплює діяльність держави із створення правових норм, їх зміни або скасування;
- правовиконавча (оперативно-виконавча, виконавчо-розпорядча) діяльність, що охоплює діяльність державних органів у сфері реалізації приписів правових норм шляхом видання актів застосування права;
- правоохоронна діяльність, що полягає в діяльності з охорони правових норм від порушень.

Такий поділ можна умовно назвати «класичним», широко вживаним серед науковців. Іноді «правовиконавча (оперативно-виконавча)» форма здійснення називається «правозастосовною» [3, с. 75], проте зміст її залишається сталим. Крім того, в межах правовиконавчої фо-

рми теоретики права іноді виділяють окремо виконавчо-розпорядчу та правозастосовну форми здійснення функцій [7, с. 40].

В іншій науковій літературі серед правових форм здійснення функцій виділяють: правотворчу, правозастосовну, правоохоронну, установчу, а також контрольню-наглядову.

Отже, правовими формами здійснення функцій держави є однорідна за своїми зовнішніми ознаками (характером та юридичними наслідками) діяльність органів державного управління суспільством шляхом видання правових актів.

Звертаючись до правової природи вищезазначених форм реалізації, зазначимо, що традиційно вони характеризуються науковцями як такі, що тягнуть за собою правові наслідки, а організаційні форми, відповідно, як такі, що правових наслідків за собою не тягнуть [7, с. 40-41]. На нашу думку, вищезазначене питання залишається спірним, адже будь-яка реалізація функцій (в тому числі в організаційних формах) спричиняє правові наслідки.

Більше того, визначення домінуючої позиції правових форм здійснення функцій призведе до неповного розуміння їх системи. Слід вказати, що в юридичній літературі виділяють як правові, так і неправові (організаційні або суто фактичні) форми здійснення державних функцій [1, с. 6; 7, с. 40-41; 4, с. 50-51; 8, с. 112]. Цей поділ оптимальний під час визначення процесу використання державним механізмом права як інструменту реалізації функцій, проте зазначимо, що використання термінології «правові» та «неправові» в категорії форм здійснення функцій, на нашу думку, не є виправданим. Адже етимологічне походження категорії «неправового» змістовно не відповідає організаційним формам здійснення функцій держави і, як наслідок, може призвести до неправильного їх тлумачення. Тому ми підтримуємо точку зору щодо доречності вживання термінів «правові» та «організаційні» форми здійснення функцій.

Правову природу організаційних форм здійснення функцій держави окремі науковці визначають відображеною в діяльності, що не пов'язана із створенням, застосуванням норм права і в результаті (як попередньо зазначалося) не тягне за собою юридичних наслідків [5, с. 4].

С.Л. Лисенков звертається до подвійної, на нашу думку, природи організаційних форм здійснення функцій держави: «Ці форми полягають в однорідній за зовнішніми ознаками діяльності держави, що безпосередньо не тягне за собою настання юридичних наслідків. У той же час організаційна діяльність здійснюється в межах, визначених правом» [3, с. 76].

Можна погодитись із таким твердженням у частині реалізації державними органами своєї компетенції шляхом проведення поточних організаційних дій і заходів у межах чинного законодавства, адже вона також приводить до здійснення функцій держави і, відповідно, тягне за собою юридичні наслідки в будь-якому разі.

У сучасній правовій доктрині розрізняють такі основні організа-

ційні форми здійснення функцій держави: організаційно-регламентуюча, організаційно-господарська, організаційно-ідеологічна [3, с. 76; 4, с. 51; 8, с. 112]. Існує поділ на організаційно-регламентуючу, організаційно-економічну, організаційно-контролюючу, організаційно-виховну та ін. [7, с. 41].

Слід враховувати, що в юридичній літературі виділяють інші організаційні форми здійснення функцій держави: економічні, політичні, адміністративні, ідеологічні. Тоді як новаторські підходи пропонують доповнити ще однією формою, яка набуває актуальності в контексті побудови правової держави та розвинутого громадянського суспільства, – інформаційною.

Окремі теоретики права виділяють ще одну особливу форму здійснення функцій – договірну (договори в державній, господарській, соціальній сферах) [8, с. 112].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На основі вищевикладеного пропонуємо зосередити увагу на формах здійснення зовнішніх функцій держави. На наш погляд, вони однозначно знаходяться в рамках загальних форм здійснення функцій, проте набувають своєрідного змісту та контексту. Тобто серед правових форм традиційно виділяємо:

- правотворчу форму (видання законодавцем норм, покликаних регламентувати зовнішні відносини держави у всіх її сферах та проявах);
- правозастосовну (діяльність безпосередньо органів – виконавців зовнішніх функцій шляхом видання актів застосування норм права);
- правоохоронна (діяльність органів у сфері державного реагування на вчинені правопорушення, проте в контексті зовнішньої діяльності вона виражатиметься та здійснюватиметься під впливом не лише внутрішніх норм права, а й світового політичного контексту, відносин з іншими державами тощо; крім того, в частині реалізації такої зовнішньої функції, як оборонна, набуватиме стратегічно важливішого значення, ніж попередні форми).

Що ж стосується організаційних форм здійснення зовнішніх функцій, то в деяких своїх проявах вони набуватимуть питомої ваги навіть перед правовими (чого не можна констатувати під час реалізації внутрішніх функцій), а саме:

- організаційно-регламентуюча та організаційно-господарська форми здійснення зовнішніх функцій дають змогу не лише техніко-організаційно забезпечити діяльність органів, що безпосередньо реалізують ту чи іншу зовнішню функцію, а й забезпечують (при належному рівні їх застосування) уявлення про стан речей в державі для міжнародної спільноти, це в подальшому впливатиме на бажання останньої контактувати під час реалізації державою своїх зовнішніх функцій;

- організаційно-ідеологічна форма також стратегічно важлива під час здійснення зовнішніх функцій, адже знаходить свій вияв не лише у формуванні громадської думки з тих чи інших питань всередині держави, а й ззовні – між іншими державами, міжнародними організаціями та утвореннями. Тому вона полягає в першу чергу в

роз'ясненні позицій держави на міжнародній арені та навпаки.

Ведучи мову про відокремлення поняття функцій держави від форм їх реалізації, слід також зосередити увагу на питаннях застосування (в контексті здійснення державою своїх зовнішніх функцій) ряду термінів. Аналіз відповідної наукової літератури дозволяє дійти висновку, що частіше теоретики права обговорюють переосмислення змісту терміна «державне управління» та його співвідношення з такими категоріями, як «державне регулювання» та «публічне управління»; про визначення нових меж та об'єктів державного управління; про необхідність розробки та прийняття правових актів, спрямованих на підвищення ефективності здійснення державного управління в окремих сферах [9, с. 27].

Отже, якщо розмірковувати про «державне управління у сфері здійснення зовнішніх функцій», в цілому можна погодитись із можливістю використання зазначеної категорії у науковому обігу, однак у контексті сучасного ступеня розвитку державно-управлінської діяльності В. Шестак наголошує, що більш доречно вести мову не про державне управління в певній сфері, а про адміністративно-правове забезпечення реалізації тієї чи іншої функції держави. При цьому наголошується на використанні такого терміна у зв'язку зі звуженням сфери державного управління як діяльності, яка здійснюється переважно органами державної влади, а по-друге – зі зміною призначення адміністративного права у суспільстві та державі.

Не претендуючи на визначення адміністративних дефініцій, що не є предметом нашого дослідження, дозволимо собі погодитись з таким тлумаченням трансформації терміна «державне управління» в частині здійснення зовнішніх функцій держави. У зв'язку з потребою перегляду підходів до державного управління пропонуємо щодо реалізації зовнішніх функцій звертатися до терміна «організаційно-правового» забезпечення, спираючись навіть не на адміністративну модель організації влади, а на форми реалізації функцій (організаційні та правові).

Переходячи до осмислення співвідношення форм та методів реалізації функцій держави, зазначимо, що вони знаходяться в тісному взаємозв'язку. Форма визначає шлях реалізації державної функції, а метод визначає спосіб і прийом, які при цьому використовуватимуться. Таким чином, метод має форму, а форма реалізується через метод. При цьому слід вказати, що під час здійснення зовнішніх функцій державою в рамках кожної форми відбувається її реалізація через кілька методів. Зокрема, в рамках реалізації зовнішньої політичної функції був прийнятий Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-17 від 01 липня 2010 р. – це приклад реалізації через правотворчу форму. Указ Президента України № 1039/2010 «Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору» – це приклад правозастосовчої форми здійснення зовнішньої політичної функції, де Президент є безпосереднім виконавцем цієї зовнішньої функції, шляхом видання актів застосування норм права. Угода між Європейським

Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз, що визначає порядок взаємодії цивільними та військовими засобами – приклад правоохоронної форми реалізації зовнішньої політичної функції.

У рамках кожної вищеназваної форми реалізації зовнішньої політичної функції можна виділити кілька методів, через які вона здійснюється. Наприклад, у межах правотворчої форми реалізації цієї функції можна виділити засоби і способи підготовки, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів у сфері зовнішньої політики.

Методи здійснення функцій держави – це засоби, способи та прийоми, за допомогою яких здійснюються спеціальні види діяльності держави з реалізації її функцій [7, с. 41]. Види методів виділяються по-різному. Іноді їх класифікація спирається на форми реалізації функцій, наприклад: правотворчої, виконавчо-розпорядчої, правоохоронної, організаційної діяльності держави із здійснення функцій [7, с. 41]. Іноді правники виділяють методи здійснення функцій аналогічні загальноправовим: примус, переконання, стимулювання (матеріальне та моральне) [8, с. 112].

В.В. Копейчиков виділяв методи в рамках видів діяльності, яку здійснює держава (правотворчої, управлінської (виконавчо-розпорядчої), правоохоронної та організаційної). Методи правотворчої діяльності держави – засоби і способи підготовки, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення державних функцій. Управлінські методи – засоби і способи здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері реалізації функцій держави. Правоохоронні методи – засоби і способи правоохоронної діяльності відповідних державних органів. Організаційні методи – засоби і способи здійснення організаційного виду діяльності з забезпечення реалізації державних функцій. До них відносять: програмування; прогнозування; дослідження; здійснення оперативного аналізу та ін.

Отже, можемо зробити такі **висновки**:

– використання термінів «правові» та «неправові» під час класифікації форм здійснення функцій, на нашу думку, не є виправданим, тому наголошуємо на доречності вживання термінів «правові» та «організаційні».

– серед основних правових форм реалізації зовнішніх функцій пропонуємо виділяти правотворчу, правозастосовну та правоохоронну;

– серед основних організаційних форм здійснення зовнішніх функцій виділяємо організаційно-регламентуючу (в тому числі економічну), організаційно-господарську та організаційно-ідеологічну.

– застосування терміна «державне управління у сфері здійснення зовнішніх функцій» не відтворює специфіки їх реалізації, тому пропонуємо вести мову про «організаційно-правове» забезпечення реалізації тієї чи іншої функції держави.

– спираючись не на адміністративну модель організації влади, а на форми реалізації функцій (організаційні та правові), ми вважаємо за доцільне виділяти такі основні методи: правотворчі, управлінські, правоохоронні, організаційні в межах «організаційно-правового» за-

безпечення реалізації функцій держави.

**Бібліографічні посилання**

1. Бермічева О.В. Соціальна функція держави в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2002.
2. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – К., 2001.
3. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. – К., 2006.
4. Малько А.В. Теория государства и права: Учеб. – М., 2007.
5. Наливайко Л., Беляєва М. Форми здійснення політичної функції української держави // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 8 (128). – С. 3-7.
6. Савчук П.С., Самоїленко Ю.П. Основи правознавства: Посіб. для абітурієнтів. – К., 2000.
7. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. – К., 2001.
8. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000.
9. Шестак В. Від державного управління культурою до адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2007. – № 77-78. – С. 27-29.

*Надійшла до редакції 17.11.2011*

**І.О. Грицай**

викладач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.7

**МІСЦЕ ТА РОЛЬ НЕУРЯДОВИХ ПРАВОЗАХИСНИХ  
ОРГАНІЗАЦІЙ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

Досліджено наукові підходи до розуміння та класифікації прав людини, змісту та структури механізму їх забезпечення, а також з'ясування місця та ролі неурядових правозахисних організацій у цьому механізмі.

**Ключові слова:** права людини, національне законодавство, політичні права.

Исследуются научные подходы к пониманию и классификации прав человека, содержанию и структуре механизма их обеспечения, а также определению места и роли неправительственных правозащитных организаций в этом механизме.

**Ключевые слова:** права человека, национальное законодательство, политические права.

Scientific looks on understanding and classification of human rights, maintenance and structure of mechanism of their providing, and also to the location and role of nongovernmental organizations in this mechanism are expounded here.

**Keywords:** human rights, national legislation, political rights.