

ОНУФРІЄНКО Олексій Володимирович,
канд. юрид. наук, доц.,
докторант ДРІДУ НАДУ

**СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД ДО ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ:
ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ
ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Уточнюється розуміння сутності функціональної діяльності держави та її органів у контексті проблеми взаємодії держави і громадянського суспільства. Обґрунтовується новий погляд на елементний склад функції держави за допомогою виокремлення в її структурі засобів-технологій адміністративного характеру. Окреслюються перспективи подальшого використання отриманих даних.

Ключові слова: структурний підхід, функції держави, структура функції держави, функції державного управління, взаємодія держави і громадянського суспільства

***Онуфриенко О. В.* Структурный подход к функциональной деятельности государства: перспективы усовершенствования в контексте проблемы взаимодействия государства и гражданского общества**

Уточняется понимание сущности функциональной деятельности государства и его органов в контексте проблемы взаимодействия государства и гражданского общества. Обосновывается новый взгляд на элементный состав функции государства посредством выделения в ее структуре средств-технологий административного характера. Определяются перспективы дальнейшего использования полученных данных.

Ключевые слова: структурный подход, функции государства, структура функции государства, функции государственного управления, взаимодействие государства и гражданского общества.

Onufrienko O. V. Structural approach to functional activity of the state: prospects of improvement in the context of the problem of interactions between state and civil society

The essence of functional activity of the state and its organs is specified in the context of the problem of interactions between state and civil society. A new look to element composition of function of the state is offered and grounded. Prospects of the future use of findings had been outlined.

Key words: structural approach, state functions, state function structure, public administration functions, interactions between state and civil society.

Постановка проблеми. Складна діалектика взаємодії держави і громадянського суспільства навіть у сталих демократіях характеризується певною конкуренцією у сфері розподілу організаційно-адміністративних функцій. Розбудова громадянського суспільства безпосередньо залежить від перспектив розвитку недержавних структур, задіяних в управлінських процесах, та поступового розширення їх функцій і повноважень у необхідних межах. Розуміння цього скеровує вектор наукового пошуку на проблему визначення змісту функціональної діяльності держави та її органів у новому контексті, з урахуванням особливостей динамічної взаємодії громадянського суспільства та держави. Думається, що першим етапом на шляху розв'язання всього спектру тематичних проблем має бути уточнення визначення змісту функцій (і наведення теоретичних та в перспективі законодавчих дефініцій) 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 у межах своєї компетенції визначених задач і функцій держави» [6] (тут і далі переклад автора. – *О. О.*). Органи держави – це безпосереднє продовження, проекція назовні функцій та завдань держави, за допомогою яких розкривається об'єктивне існування держави. Функції держави і функції державних органів – базове поняття теорії розподілу влад, саме та «матерія», яка і розподіляється між окремими гілками влади (точніше – формує, утворює останні). На рівні науки державного управління актуальними залишаються питання визначення організаційно-функціональної структури публічного адміністрування, зокрема проблематика з'ясування ієрархії

цілей у державному управлінні, поняття, класифікація і структура функцій державного управління тощо, які значною мірою є похідними від проблеми змісту функціональної діяльності держави в цілому та питання визначення місця управлінських засобів у структурі функції окремих державних органів зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти тематичної проблематики досліджуються такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Бакуменко, А. Глебов, В. Погорілко, В. Журавський, П. Надолішній, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Тацій, Ю. Тодика, О. Скакун, М. Марченко тощо.

Ретельний аналіз категорії «функція держави/державного органу» свідчить про таке:

1. Чинне законодавство повністю не розкриває змісту поняття, що досліджується, хоча термін використовується в нормативно-правових актах (у тому числі в Основному законі держави) досить часто [3]. Причому іноді поняття «функції» фактично ототожнюється з поняттями «повноваження», «владні повноваження» тощо.

2. У наукових джерелах до цього часу найпоширенішим є трактування функції як «напрям, предмета діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення. Саме в цьому сенсі говориться про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів. Отже, функція держави у традиційному сенсі – це комплекс предмета та змісту діяльності держави, а також засоби й способи, що її забезпечують» [4]. Аналогічно проблема розкриття змісту функції держави/державного органу вирішується й у межах інших досліджень (у тому числі найновіших). У спеціальних юридичних, філософських працях, у літературі з державного управління можна нарахувати кілька десятків визначень сутності понять «функція», «функція держави», «функція державного органу», «функція державного управління», причому переважна більшість із них має узагальнений, неконкретний характер, що не дозволяє ефективно оперувати вищенаведеними термінами ані в теоретичних дослідженнях, ані, тим більше, у процесах, пов'язаних із практичною управлінською діяльністю.

Вищенаведені фактори, узяті в системі, обумовлюють актуальність обраної тематики дослідження. У цьому сенсі доктрина має перед практикою певного роду «борг», адже «найважливіше завдання будь-якої науки полягає в тому, щоб усебічно вивчити, а потім виразити в поняттях та наукових визначеннях свій предмет» [5].

Відсутність загально визнаного універсального поняття на рівні офіційної науки, на основі якого законодавець міг би сформулювати комплекс власних похідних дефініцій, кінце необхідних для відповідної організації процесів практичної діяльності державних органів, тягне за собою ряд проблемних ситуацій, пов'язаних із реальним упровадженням принципу розподілу влад. Так, базовою чи первинною проблемою є складність із визначення 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 призвести до того, що будуть розподілятися лише предмети відання та управління, сфери діяльності, компетенція, об'єкти впливу тощо, унаслідок чого концепція розподілу влади набуде формального характеру, система стримувань та противаг втратить збалансованість.

З огляду на вищезазначене сформулюємо основні **завдання** статті: уточнити традиційний структурний підхід до розуміння функціональної діяльності держави; визначити місце та роль правових засобів у структурі функції держави та окремого державного органу взагалі; спрогнозувати перспективи використання нових даних у межах науки державного управління тощо.

Виклад основного матеріалу. Вищенаведені факти дозволяють говорити про сумнівність переборення пануючого в теорії держави та права спрощеного розуміння функції держави як «напрямую діяльності з виконання завдань, що стоять перед нею», та необхідності впровадження у тематичних дослідженнях методології функціонального аналізу, у межах якої категорії «функція держави», «функція державного органу» розглядаються як складні, багатоаспектні, внутрішньо суперечливі явища [2]. А. Глебов, провідний теоретик та апологет застосування функціонального підходу в дослідженнях державних і правових явищ, пропонував розглядати функцію держави (у даному випадку є всі підстави екстраполювати отримані методологічні результати універсального характеру на проблеми дослідження функції окремого державного органу, системи/систем органів тощо) як складний за своїм змістом феномен, що складається із соціального призначення держави як основи і сутнісної сторони функції («належне») та практичної діяльності держави щодо реалізації цього призначення як динамічного елементу функції, що

виражає її життєдіяльність («сущє») [2, с. 144]. Кожний із вищеназваних компонентів має власну складну структуру.

Сутність соціального призначення держави (яке апелює передусім до потреб громадянського суспільства) «конструюється» за рахунок двох структурних складових – класового (яке в сучасних умовах може бути вдосконалене засобами «теорії еліт» тощо) та загальносоціального призначення (що, у свою чергу, має кілька рівнів – національне, міжнародне (глобальне) призначення тощо). Новизна такого підходу вбачалася в такому 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 стосовно суспільства [2, с. 144 – 145]. Ці ідеї, запропоновані більш ніж тридцять років тому, були в цілому досить позитивно сприйняті науковим загалом і дозволили відповідним чином доповнити вітчизняну науку, розробити ряд принципів функціонального аналізу як відносно самостійного напрямку наукових досліджень у площині суспільних наук тощо. Більш дискусійною виявилась група проблем, пов'язаних із другим компонентом сутності функції держави – фактичною діяльністю держави щодо 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» [2, с. 145]. У контексті здійснюваного дослідження вельми важливою вважаємо проблему місця *засобів* (у тому числі правових) у структурі діяльності держави взагалі та державних органів зокрема. 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» [2, с. 158].

Таким чином, ретельне дослідження підстав такого розуміння сутності функції свідчить про наявність двох неточностей системного характеру, які значною мірою

обумовили результати функціонального аналізу різноманітних державних та правових явищ:

1. У деяких тематичних дослідженнях невмотивовано ототожнюються поняття «засоби виконання 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 дає змогу акцентувати увагу дослідників на певних *допоміжних* засобах, які, безперечно, є важливими для виконання функцій (держави, органу держави 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 в усіх сферах життєдіяльності людини (так, А. Глебов застосовує для позначення структурних частин діяльності держави категорії «спрямованість діяльності», «мета діяльності», «способи, методи діяльності» тощо). Обґрунтування А. Глебовим необхідності виведення засобів виконання функцій за межі структури функції держави справляє враження методологічно невмотивованого, адже в даному випадку процес конкретизації та усунення абстрактності «класичного» поняття має своїм наслідком деструкцію причинно-наслідкових зв'язків у системі цілей та відповідних їм засобів.

Засіб – з'єднувальна ланка між суб'єктом та об'єктом діяльності, між ідеальною, мисленнєвою моделлю та матеріальним результатом [7]. «Сутність категорії засоби – у дистанції між метою та результатом... Цілеспрямованість передбачає «довгу волю», що встановлює зв'язок крізь тривалі просторово-часові інтервали. Засоби – це еластичні нитки, які прив'язують результат до мети, а мету – до результату» [1]. Таким чином, засіб є центральною ланкою у структурі свідомої доцільної людської практики. Неможливо уявити діяльність, яка у своїй структурі не має певних засобів, необхідних для досягнення мети/цілей цієї діяльності та отримання певного результату, адже доцільна діяльність – це передусім діяльність, пов'язана з використанням певних засобів.

2. Визначений напрям досліджень оперує виключно вузьким трактуванням поняття «діяльність». Це поняття базується переважно на запропонованій ще К. Марксом структурі процесу праці, до простих елементів якої він відносив

доцільну діяльність, або саме працю, предмет праці та засоби праці [2]. Надалі в контексті тематичних досліджень це положення було розвинено таким твердженням: аналогічні елементи складають у структуру будь-яких діяльнісних 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». Отже, змістом функції держави є лише процес функціональної діяльності, діяльність держави (права тощо) у вузькому сенсі. Це означає, що, по-перше, функціональна діяльність у вузькому сенсі не є засобом виконання функції, по-друге, засоби виконання функції, таким чином, автоматично виводяться за межі поняття – і саме в цьому, як уявляється, полягає друга неточність. Безперечно, така точка зору має право на існування, але в контексті нашого дослідження маємо зауважити, що категорія «засіб» має в цілому досить неоднозначне змістове навантаження (і в жодному разі не може зводитись виключно до «системи державних органів, механізму держави»[2, С.159]). З огляду на це вважаємо за необхідне запропонувати філософську класифікацію категорії «засіб»:

– це «техніка» певного роду, що має вигляд предметів, інструментів, знарядь і використовується для провадження певної діяльності (саме в цьому частковому розумінні категорія «засоби» фігурує в названих дослідженнях, присвячених функціональному аналізу державно-правових феноменів);

– це певна «технологія», тобто процес діяльного використання засобів-інструментів (разом із сукупністю прийомів, методів та способів їх використання), за допомогою якого і досягається бажаний результат діяльності [7, с. 21].

Таким чином, у філософському аспекті поняття «засіб» включає до свого складу як певні свідомі дії, що застосовуються для досягнення визначеної мети, так і сам інструментарій, за допомогою якого така діяльність провадиться. Ця категорія відображає діалектичну єдність техніки та технології, інструментів і діяльності.

Уявляється, що проблема визначення місця засобів досягнення мети функціональної діяльності держави виникла передусім унаслідок неточного тлумачення сутності поняття «засіб» саме у філософському сенсі (який саме для цієї категорії є первинним). Усвідомлення комплексного характеру поняття «засіб» робить неможливим включення до структури поняття «функція держави/функція державного органу» одного виду засобів досягнення мети діяльності держави, а саме

процесів функціональної діяльності і одночасне виключення зі структури поняття так званих засобів-інструментів: в іншому випадку діяльність, яка не пов'язана з використанням певних засобів-інструментів, утрачає будь-який зміст та цінність, адже її сутність у такому випадку полягає в самій собі, вона так би мовити замикається на собі, а досягнення головної мети функціональної діяльності держави уявляється за такої ситуації неможливим (адже знищується система засобів-інструментів та засобів-діянь, тільки діалектична єдність яких у процесах діяльності (у широкому розумінні поняття) є запорукою досягнення мети діяльності).

Саме внаслідок цього ми пропонуємо розуміти діяльнісні аспекти реалізації функції держави/державного органу і засоби-інструменти як систему специфічних засобів досягнення мети діяльності і виокремлювати на цій підставі такі структурні елементи фактичної діяльності держави щодо реалізації її соціального призначення:

1. Об'єктна спрямованість цієї діяльності.
2. Наявність властивої їй мети / системи цілей.
3. Засоби досягнення мети діяльності:

– *засоби-інструменти* (управлінські та економічні концепції, політичні стратегії, технічні моделі, нормативно-правові акти тощо, проста наявність яких ще не гарантує досягнення запланованого результату);

– *засоби-технології* (безпосередні процеси діяльності, що полягають у втіленні в життя за допомогою різноманітних методів, способів, форм тощо вищенаведених інструментів – концепцій, стратегій; реалізація норм права тощо. Більша частина засобів-технологій є інструментами адміністративного характеру).

4. Форми та методи застосування засобів, необхідних для досягнення як проміжних цілей, так і основної мети діяльності.

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

1. Запропонована модель структурної побудови функціональної діяльності держави відповідає філософським концепціям діяльності та діяльнісних процесів і конструє фактичну функціональну діяльність держави за допомогою категорій «мета», «засіб», «результат», які характеризують будь-який свідомий процес загалом.

2. У випадку використання запропонованого нами підходу до розуміння сутності функціональної діяльності держави концепція розподілу влад отримує необхідну конкретизацію, адже процес «побудови» гілок влади та притаманних їм специфічних груп, комплексів і систем державних органів узгоджується в такому разі із достатньо чіткою концепцією розмежування функціональної діяльності органів держави (абстрактний процес такого роду може починатися з визначення спеціального соціального призначення органу/групи органів та формулювання об'єктної спрямованості їх діяльності, конкретизуватися у встановленні специфічної мети/системи цілей, що відповідає/відповідають соціальному призначенню, і завершуватися пропонуванням необхідної системи взаємоузгоджених засобів досягнення мети різного роду тощо). Система «стримувань і противаг» також у цьому випадку конструюється 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 в процесах функціонування держави засобів загалом та управлінських засобів зокрема. Уся діяльність держави (і, відповідно, сама держава, адже положення «...держава не може розглядатися просто як дійсність, вона повинна розглядатись як діяльність» можна вважати таким, що витримало ідеологічну ревізію останнього часу) у такому випадку являє собою насамперед діяльність з використання спеціальних засобів різного роду, необхідних для досягнення визначених загальних та часткових цілей, причому засоби адміністративного характеру в цьому контексті відіграють одну з провідних ролей. Іншими словами – виявляється інструментальний характер такої діяльності, особливо підкреслюється підпорядкованість діяльності держави соціально корисним цілям, її «службовий» стосовно соціуму характер (адже будь-яка мета держави має узгоджуватись із соціальним призначенням, причому як держави в цілому, так і окремих її органів). Усе це дозволяє з нових позицій підійти до розв'язання актуальної проблеми функціональної конкуренції держави та громадянського суспільства.

4. «Інструментальний» напрям 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 місце (можна навіть у цьому сенсі говорити про первинність правових засобів, адже будь-які інші засоби – політичні, економічні, адміністративні тощо – мають бути юридично конституйованими).

Отже, проблема функціонування держави постає як комплексна, така, що одночасно належить до актуальних проблем цілого спектру суспільних наук. Традиційний підхід, який основну увагу зосереджує лише на державних аспектах окресленої проблематики, уявляється певною мірою однобічним і таким, що за сучасних умов 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 як теоретично цінні в інших напрямках розробки теми (що і становитиме перспективу подальшої наукової роботи в означеному напрямі):

- для подальшого ґрунтовного дослідження проблеми, що пов'язана із визначенням сутності та структури функціональної діяльності держави;

- створення в межах науки державного управління «інструментальної» концепції діяльності окремого органу держави (системи органів), що акцентує увагу на взятих в єдності засобах-інструментах та засобах-технологіях управлінського характеру, з'ясуванні критеріїв їх ефективності тощо;

- вивчення складної діалектики взаємодії держави і громадянського суспільства, яка характеризується конкуренцією у сфері розподілу адміністративних функцій, оскільки первинною проблемою в цьому сенсі є складність із визначенням того, що саме, які елементи історично традиційних для держави функцій необхідно розподіляти між державними органами та інститутами громадянського суспільства, задіяними в управлінських процесах.

Список використаних джерел

1. **Диалектика** общественного развития / под ред. В. Ж. Келле, Д. А. Гущина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1988. – С. 199.

2. **Проблемы** теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 1999. – С. 144 – 161.
3. **Словник** термінів та понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України / упоряд. : О. В. Богачова [та ін.] ; відповід. ред. : В. Ф. Сіренко, С. Р. Станік. – К. : Оріони, 1999. – 502 с.
4. **Теория** государства и права : учебник : в 2 ч. / под ред. А. Б. Венгерова. – М., 1995. – Ч. 1 «Теория государства». – С. 142 – 143.
5. **Теория** государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА, 2000. – С. 16.
6. **Теория** государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М., 1997. – С. 99.
7. **Шундилов К. В.** Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шундилов Константин Валентинович. – Саратов, 1999. – 182 с.

List of references

1. **Dialektika** obschestvennogo razvitiya / pod red. V. Zh. Kelle, D. A. Guschina. – L. : Izd-vo LGU, 1988. – S. 199.
2. **Problemyi** teorii gosudarstva i prava : ucheb. posobie / pod red. M. N. Marchenko. – М. : Prospekt, 1999. – S. 144 – 161.
3. **Slovnnyk** terminiv ta poniat, shcho vzhyvaiutsia u chynnykh normatyvno-pravovykh aktakh Ukrainy / uporiad. : O. V. Bohachova [ta in.] ; vidpovid. red. : V. F. Sirenko, S. R. Stanik. – K. : Oriony, 1999. – 502 s.
4. **Teoriya** gosudarstva i prava : uchebnyk : v 2 ch. / pod red. A. B. Vengerova. – М., 1995. – Ch. 1 «Teoriya gosudarstva». – S. 142 – 143.
5. **Teoriya** gosudarstva i prava : uchebnyk / pod red. V. M. Korelskogo, V. D. Perevalova. – 2-е изд., изм. i dop. – М. : NORMA, 2000. – S. 16.
6. **Teoriya** gosudarstva i prava : kurs lektsiy / pod red. N. I. Matuzova, A. V. Malko. – М., 1997. – S. 99.
7. **Shundikov K. V.** Tseli i sredstva v prave (obscheteoreticheskiy aspekt) : dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.01 / Shundikov Konstantin Valentinovich. – Saratov, 1999. – 182 s.