

УДК 328.1(477)

Я.М. НАЗАРЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ «ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ» ЯК ЗАГАЛЬНОПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Ключові слова: функції, Верховна Рада України

Одним із принципово важливих моментів у розкритті юридичної природи, характеристики конституційно-правового статусу будь-якого органу державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів конституційного права України виступає виявлення та аналіз їх функцій. Оскільки будь-яке явище соціальної дійсності може реалізувати своє призначення, якщо воно буде функціонувати. По тому, які функції воно здійснює, яким чином відбувається реалізація цих функцій і з якою ефективністю, можна судити про саме явище, про його основні риси, значення в житті суспільства і місце серед подібних соціальних явищ, а також про перспективи його існування і розвитку.

Функціональний же аналіз влади сприяє проникненню у політико-правову природу влади, розкриває обсяг, характер і зміст діяльності інститутів влади. Тільки окресливши та виділивши функції органів державної влади й місцевого самоврядування, можна визначити, яку роль вони відіграють у механізмі вирішення питань державного будівництва, у громадянському суспільстві, політичній системі суспільства, конституційному механізмі державної влади та яке їх політико-правове призначення.

Це цілком стосується і вітчизняного парламенту – Верховної Ради України. Обумовлено це тим, що функціональна характеристика вітчизняного законодавчого органу й досі залишається неповною, а часом й суперечливою, що значною мірою перешкоджає проникненню в його справжню політико-правову природу, а отже, виробленню праг-

матичних підходів щодо його розвитку в перспективі. Хоча слід відзначити, що функції національного парламенту – це ті напрямки та види його діяльності, в яких відображається його реальна роль у державотворчому процесі та соціальне призначення в державі: об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої законотворчої та іншої діяльності.

В той же час, не дивлячись на безперечну важливість функціональної характеристики вітчизняного парламенту, що знайшло відображення у роботах В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики, О.О. Майданник, Ю.Г. Барабаша, Х.В. Приходько та інших. Це питання, на жаль, до сьогодні належного практичного вирішення не отримало, що істотно ускладнює його наукове дослідження. Насамперед це пов'язано з певною правовою недосконалістю регламентації функцій єдиного органу законодавчої влади в Україні, подальшим реформуванням українського парламенту, в основі якого лежить зміна форми правління в Україні: її перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської республіки і, як наслідок, недостатнім опрацюванням ученими-теоретиками питання щодо деякої видозміни функцій Верховної Ради України, форм і способів їх реалізації, дослідження чого і є метою роботи.

Також це пояснюється багатозначністю самого терміна «функція» (від лат. *functio*), якого запровадив у науковий обіг у другій половині XVII ст. німецький вчений Г. Лейбніц. Початково ця категорія використовувалася переважно у технічних науках. Щодо наукових напрямів соціального профілю, то тут феномен «функція» не застосовувався до початку XIX ст. Однак, як зазначає український науковець-правник О.В. Батанов, це зовсім не означає, що функціональний підхід не застосовувався мислителями на більш ранніх стадіях соціально-політичного розвитку. Тому при розгляді історичної еволюції функціонального підходу в дослідженні політико-правових явищ поняття «функція» доцільно розглядати в його буквальному, пе-

рвісному тлумаченні – як відправлення або як певну діяльність чи призначення, роль або у його філософському визначенні як «відношенні двох об'єктів, у якому зміні одного відповідає зміна іншого» чи «зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта в даній системі відносин» [1, с.371].

Сьогодні ж термін «функція» тільки в загальноживаному значенні має біля десяти тлумачень. Зокрема, функція: «1) у філософії визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи відносно іншого або системи у цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно учасників суспільної системи більш високого рівня або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють (в цьому сенсі говориться про функції держави та її органів, функції права) [2]; як явище, що залежить від іншого і є таким, що змінюється, залежно від змін цього другого явища; 2) в математиці: закон, за яким кожному значенню перемінної величини (аргументу) ставиться у відповідність деяка визначена величина, а також сама ця величина; 3) робота, що здійснюється органом, організмом; 4) роль, значення, призначення чого-небудь; 5) обов'язок, коло діяльності» [3]. У біології це специфічна діяльність органу чи всього організму (функція печінки, жовчного міхура тощо). У інших науках функція – це напрям дії якої-небудь системи (наприклад, у кібернетиці) [4]. Окрім цього функція як наукова категорія в її філософському розумінні означає «зовнішній вияв властивостей будь-якого об'єкта в даній системі відносин» [5], діяльність, роль об'єкта в межах якоїсь системи, котрій він належить; вид зв'язку між об'єктами, коли зміна одного тягне зміну іншого, при цьому другий суб'єкт також називається функцією першого [6]. У філософській літературі зустрічається й такий погляд на функцію, коли під нею розуміють форму впливу предмета, речовини або явища на інші предмети, речовини, явища [7].

В спеціальній літературі можна виявити і інші підходи щодо розуміння цього феноме-

ну. При цьому огляд наукової літератури з означеної проблеми свідчить про те, що кожний вчений акцентує увагу на окремих ознаках, елементах «функцій», виділення яких «є своєрідною візитною карткою того чи іншого автора» [1, с.372] чи напрямку його пошуку. Так, Д.М. Трошин розуміє під функцією «внутрішні і зовнішні зв'язки даної системи, які забезпечують її відносну стійкість і взаємодію з іншими системами» [8]. На думку іншого науковця Д.Г. Маркова, функція – «це сукупність породжуючих систему процесів у знятому вигляді» [9]. М.Ф. Веденов та В.І. Кременський вважали, що «функція (лат. *functio* – здійснення, виконання) – це специфічний прояв того чи іншого об'єкту» [10]. Таким чином, термін «функція» досить багатозначний і він притаманний для характеристики будь-яких динамічних структур. Це обумовлено, як зазначається у літературі, специфікою пізнавальних завдань тих наук, у яких його використовують (математика, біологія, соціологія тощо) [4].

Не менший різнобій щодо розуміння поняття «функція» має місце в юридичній науці, що, як зазначається в літературі, породжує деякий «хаос понять», що можна здолати шляхом розгортання цілої системи понять, в якій відповідне поняття «функція» має вживатися в чітко визначеному значенні. Адже, як стверджують В.Б. Авер'янов та В.І. Борденюк, цілком очевидним є те, що такі категорії як функції держави, функції органу держави, функції державного управління, які хоч і відображають різні аспекти одного й того ж самого явища – держави, проте є неоднозначними поняттями [11, 12].

В той же час, на наш погляд, вище зазначені та інші підходи щодо визначення «функцій», являють собою багатий теоретичний матеріал щодо розуміння категорії «функція», і мають бути використані як джерело для виведення поняття «функції Верховної Ради України». При цьому ми погоджуємося з Н.С. Наулік, яка пише: «Використання методу аналогії дозволяє виявити подібність у структурі різних явищ безвідносно до їх

природи. Хоча не залишає сумнівів те, що механічна екстраполяція відзначених різними авторами загальних категорій щодо визначення «функцій», взагалі, на предмет дослідження були б помилковими. Такий шлях може привести до ігнорування особливостей...» [13]. І, відповідно, ми не розділяємо позицію тих науковців, які виступають з пропозицією прийняти єдине поняття функції, яке б рівною мірою відносилось як до держави в цілому, так і до будь-якого її органу [14].

Концептуальний же аналіз дефініцій «функцій» суб'єктів публічно-владних відносин та органів державної влади й місцевого самоврядування на основі дослідження різноманітних підходів вітчизняних та зарубіжних науковців з приводу розуміння терміну «функція» дає змогу виокремити характерні риси цього правового явища. Адже як справедливо пишуть вітчизняні та зарубіжні науковці, усі розглянуті методологічні прийоми та підходи до поняття «функція», незважаючи на відмінності, мають і те принципове спільне, що дає змогу виділяти деякі характерні риси досліджуваного явища, з якими загалом погоджуються більшість дослідників та які в сукупності складають деякий варіант поняття [15]. Це, у свою чергу, приведе нас до виділення загальних та спеціальних рис функцій Верховної Ради України.

Дослідження різних точок зору щодо правової природи функцій органів державної влади приводить нас до висновку, що, по-перше, функції Верховної Ради України характеризуються тим, що вони знаходять своє правове визнання або ж у конституції країни, або ж у інших національних нормативних актах через закріплення компетенції українського парламенту. Тобто вони є лише у тому разі правомірним, коли витікають із змісту відповідних нормативно-правових актів і діють тільки в рамках юридичних норм, що проявляє їх правовий характер і чітко визначає напрямки та види діяльності, які здійснюються в межах компетенції цього єдиного органу законодавчої влади в Україні.

По-друге, функції Верховної Ради Украї-

ни зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави. Вони походять від держави, виражають її волю і органічно пов'язується зі владою. Вольовий характер влади, особливо державної, вимагає наділення окремих суб'єктів владовідносин відповідними функціями. Тим самим влада створює особливий виключно правовий режим для здійснення окремими суб'єктами, які займають особливе положення в суспільно-політичних відносинах (у нашому випадку – це Верховна Рада України), своїх повноважень і забезпечує розвиток міжнародних відносин, стабільне існування внутрішньодержавної політичної і правової системи. Це об'єктивний фактор, який пов'язаний з самою сутністю влади. Таким чином, функції національного парламенту – це явища передусім публічно-владної, а не будь-якої самоврядної діяльності.

По-третє, якщо виходити з вищезазначених визначень функцій, то бачимо, що поняття «функція» дуже часто пов'язується з поняттям «діяльність» (напрями діяльності, основні напрямки діяльності, види діяльності тощо). Внаслідок чого деякі автори стверджують, що це тотожні правові категорії [1, с.380; 16]. Однак інші дослідники переконані, що ставити знак рівності між функціями і напрямками діяльності не можна, оскільки ці категорії знаходяться у різних площинах і взаємно доповнюють загальну характеристику організації і діяльності певних органів. «Якщо функції пов'язані з завданнями, які вирішують правоохоронні органи у боротьбі зі злочинами і іншими правопорушеннями, то основні напрямки визначають мету діяльності правоохоронних органів, які впливають із правової політики держави», – пишуть російські дослідники правоохоронних органів [17]. Цікавою по цьому питанню є точка зору вітчизняного науковця О.В. Батанова, який досліджуючи функції муніципальної влади, пише, що не треба ототожнювати функцію влади із діяльністю та насамперед публічно-владною діяльністю. Поза діяльністю

будь-яка функція (функція держави, суспільства, влади тощо) не може існувати і не може бути реалізована іншим шляхом, ніж за допомогою діяльності. Приблизно такої ж точки зору дотримується М.Д. Савенко, який зазначає, що основні напрями і види діяльності є найбільш суттєвою ознакою функцій, оскільки поза діяльністю функція існувати не може. Функції найбільш повно відтворюють діяльність певних суб'єктів, їх зміст, сутність та призначення [18].

З огляду на такий підхід, можна зробити висновок, що функції Верховної Ради України – це основні напрями її діяльності, які визначають соціальне призначення українського парламенту. При цьому категорії «функції Верховної Ради України» та «соціальне призначення Верховної Ради України» є тісно пов'язаними та співвідносяться як орієнтир, засоби, способи, предмет досягнення цілей функціонування законодавчого органу.

По-четверте, за своєю суттю функції Верховної Ради України обумовлені правовою природою українського парламенту і впливають із завдань, що стоять перед цим органом державної влади. Як слушно зазначає С.О. Комаров – завдання та функції нерозривні, оскільки відповідність завданням є істотною ознакою категорії функції і при цьому формулювання деяких завдань і функцій співпадають або майже співпадають. При цьому він визнає, що визначальними у співвідношенні завдань і функцій є все ж завдання, для виконання яких необхідно здійснити певні функції [19]. Тобто завдання Верховної Ради України мають основоположне значення відносно до її функцій, є їх безпосередньою передумовою. Завдання – це те, що вимагає вирішення, в свою чергу, функція представляє собою засіб його реалізації, це вид діяльності, спрямований на вирішення завдання. Також різниця завдань і функцій полягає в тому, що завдання є зовнішні явища, орієнтири правового регулювання, напрями впливу на суспільні відносини, тоді як функції – це те, що є внутрішньо притаманне Верховній Раді України, її внутрішній

потенціал, її енергія, це те, що з допомогою організаційних і правових засобів робить діяльність українського парламенту дією. В такому аспекті при виникненні питання, що з них є визначальним – функція явища (внутрішній фактор) чи завдання, що стоять перед ним (зовнішній фактор), – необхідно відповісти на питання, чи можна поставити перед явищем завдання, не знаючи його функцій. На перший погляд, безсумнівним є те, що завдання будь-якого явища визначаються його внутрішньою здатністю до їх вирішення. Але ж будь-яке соціальне явище виникає за умови наявності певних передумов і існування об'єктивної необхідності їх появи. Тому законодавчий орган має місце в суспільстві у зв'язку з його об'єктивною потребою, тобто для вирішення певних завдань, які не можна вирішити без цього інституту органів. Якщо не було б цієї потреби, не було б відповідних завдань та їх правового регулювання. У такому випадку суспільство обходилося без парламенту і правових підстав його функціонування. Отже, функції Верховної Ради України визначаються тими завданнями, які викликають потребу в утворенні і функціонуванні законодавчого органу. Парламент здійснює свої функції виключно заради досягнення певних зовнішніх соціальних цілей і завдань. В процесі його роботи відбувається постійна взаємодія цілей, завдань і функцій Верховної Ради України, встановлених Конституцією та іншими нормативними актами України, корегування їх взаємного змісту. Подібна безперервна взаємодія обумовлена їх тісним зв'язком і єдністю, бо функції без завдань немислимі, як і завдання без функцій.

По-п'яте, завдання українського законодавчого органу втілюються в життя завдяки здійсненню ним своїх функцій у притаманних йому способах, засобах, формах і методах, які тісно взаємопов'язані між собою. Деякі автори називають останніх просто формами. При цьому вони зазначають, що зміст завжди реалізується у певній формі, а кожна форма діяльності наповнюється відповідним змістом.

«Безумовно, форма і зміст діяльності мають деяку самостійність і перебувають у певному співвідношенні. Але визначальний характер змісту щодо форми не означає його винятковості...», – стверджує О.В. Батанов [1, с.382].

Як бачимо, окреслені нами ознаки функцій Верховної Ради України в цілому співпадають з рисами функцій інших органів державної влади і їх можна віднести до числа загальних юридичних ознак. Як справедливо підкреслює з цього приводу Х.В. Приходько: «Загальними ознаками є ті юридичні властивості, які характеризують правову природу функцій Верховної Ради в співвідношенні їх з функціями держави, а саме: визначають загальний зміст та правові межі функцій парламенту України; розкривають зв'язки між функціями Верховної Ради України та функціями держави; окреслюють функціональне призначення в механізмі держави та суспільстві, водночас, виокремлюючи його у відносно самостійну діяльність. Наприклад, загальними ознаками є те, що функції Верховної Ради України відповідають напрямам діяльності держави в цілому; визначають місце та роль парламенту в механізмі держави; характеризують компетенцію (обсяг компетенції); виділяють соціальне призначення у суспільстві; визначають місце у політичній системі суспільства; функції Верховної Ради України виникають та розвиваються відповідно до вимог державного та суспільного розвитку тощо» [20].

Що ж стосується специфічних ознак функцій Верховної Ради України, то вони не являють собою якогось окремого блоку, оскільки їх сутність полягає у підкресленні особливості природи Верховної Ради як парламенту України, єдиного законодавчого органу. Розділяємо точку зору тих науковців, які стоять на позиції, що до таких ознак належать: функції Верховної Ради України є основними напрямками діяльності, які опосередковують зміст цієї діяльності, відображають сутність та соціальне призначення даного органу державної влади; завдяки здійсненню своїх функцій Верховна Рада України реалізує свої повноваження – права та обов'язки;

закріплення повноважень Верховної Ради України на конституційно-правовому рівні забезпечує легалізацію функцій парламенту та гарантує виконання їх у режимі законності і тим самим зумовлює зміст функцій Верховної Ради України; впливає на формулювання напрямів та видів функцій парламенту України; функції Верховної Ради України є елементом системи функцій держави і виконуються відповідно до місця в державному механізмі як органу законодавчої державної влади; наявність у виконанні функцій Верховної Ради України цільового фактору, тобто кінцевим результатом у виконанні функцій є досягнення завдань та мети [20].

Таким чином, можна зробити висновок, що *функції Верховної Ради України* – це основні напрями та види діяльності українського парламенту, які втілюються в його компетенції, визначеній Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України, що зумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з погляду внутрішніх і зовнішніх завдань держави, у яких виражаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу, відповідно до її місця в механізмі Української держави для досягнення визначених завдань і реалізуються в передбачених чинним законодавством формах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2010.
2. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М., 1990.
4. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006.
5. Философский словарь / под ред.

- И. Т. Фролова. – М., 1986.
6. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицианов. – Минск, 1998.
7. Тугаринов В. П. Философия сознания / В. П. Тугаринов. – М., 1971.
8. Трошин Д. М. Методологические проблемы современной науки / Д. М. Трошин. – М., 1966.
9. Марков Д. Г. Функциональный подход в современном научном познании / Д. Г. Марков. – Новосибирск, 1982.
10. Веденов М. Ф. Соотношение структуры и функции в живой природе / М. Ф. Веденов, В. И. Кременских. – М., 1966.
11. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). – К. : Наук. думка, 1985.
12. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007.
13. Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Наулік Н. С. – К., 2007.
14. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987.
15. Сетров М. И. Основы функциональной теории организации: Философский очерк / М. И. Сетров. – Л., 1972.
16. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М. : Зерцало, 1997.
17. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. проф. Божьева В. П. – 2-е изд, исп. и доп. – М. : Спарк, 1997.
18. Савенко М. Д. Правовой статус Конституційного Суду України: дис. ... кандидата юрид. наук / Савенко М. Д. – Х., 2001.
19. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 1997.
20. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Х. В. Приходько. – К., 2004.

Назаренко Я. М. Поняття «функції Верховної Ради України» як загальноправової категорії / Я. М. Назаренко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 654–659 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10njmjzk.pdf>

У зв'язку з певною правовою недосконалістю регламентації функцій єдиного органу законодавчої влади в Україні та подальшим його реформуванням, розглянуті питання видозміни функцій Верховної Ради України, форм і способів їх реалізації.

Назаренко Я.М. Понятие «функции Верховной Рады Украины» как общеправовой категории

В связи с определенным правовым несовершенством регламентации функций единственного органа законодательной власти в Украине и дальнейшим его реформированием, рассмотрены вопросы видоизменения функций Верховной Рады Украины, форм и способов их реализации.

Nazarenko J.A.M. Concept of «Function of the Verkhovna Rada of Ukraine» As General Legal Categories

In connection with certain legal imperfection of a regulation of functions of unique regulatory authority in Ukraine and its further reforming, questions of modification of functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, forms and ways of their realization are considered.