



**Сергій БАНАХ**

начальник юридичного відділу  
Тернопільського національного  
економічного університету

УДК 342

## ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНА

Важливою ланкою у конституційно-правовому механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина та укріпленні законності у роботі державних структур є інститут омбудсмана. Його сутність та видову характеристику передусім визначає функціональний аспект діяльності інституту. Функції є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь-якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій, з ними пов'язані й основні нормативно регламентовані напрями їхньої діяльності.

Метою цієї статті є дослідження позицій і ставлення науковців до змісту юридичної категорії «функція» і визначення поняття функцій омбудсмана.

Окреслену тему досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці. Так, питання класифікації функцій омбудсмана розглядали А. Бегаєва, Л. Голяк, В. Засипалова, Е. Маркелова, О. Марцеляк, Н. Наулік, А. Сунгуров та інші вчені. Однак, попри значну кількість наукових досліджень правового статусу омбудсмана, цілісної наукової позиції щодо його функцій до цього часу не було сформульовано, як і не вирішено проблеми, зокрема, щодо визначення поняття функцій омбудсмана. Тому доцільним вбачається більш глибокий і

ретельний аналіз та подальші дослідження у цій сфері.

Співвідношення функцій і сутності об'єкта досліджувалися багатьма науковцями. Так, М. Марченко висловлює думку про безпосереднє вираження сутності у функціях і стверджує, що підґрунтям категорії «функція» є категорії «властивості та придатність речі» [1, 162]. Подібне твердження міститься й у філософському словнику, де зазначено, що «функція» у загальному розумінні визначається як «зовнішній прояв властивостей якогось об'єкта в даній системі відносин» [2, 389]. При цьому слушно вважаємо думку, що у відносинах з іншими об'єктами проявляються не всі властивості даного об'єкта, а їх певна частина, що дає змогу виокремити конкретні функції, побудувати систему з огляду на сутнісні властивості самого об'єкта (наприклад, держави, права тощо), його потенційні можливості і характер предмета, з яким цей об'єкт вступає у відносини, на які він функціонально впливає [1, 166].

Досліджуючи поняття «функція», наперед зазначимо, що вказаний термін широко вживається у науковій сфері, походить від слова *functio*, яке у перекладі з латинської означає «здійснення, виконання, звершення – спосіб дії елемента систе-

ми, спрямований на досягнення певного ефекту» [3, 784]. У Тлумачному словнику української мови поняття «функція» розглядається як: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [4, 651]. О. Андрусенко визначає поняття «функція» як основний напрям (вид) діяльності певного об'єкта (системи), який сформувався в процесі взаємодії із зовнішнім середовищем, характеризує сутність та призначення об'єктів у контексті збереження і розвитку системи, елементом якої він є [5, 43–46]. Натомість М. Булкат стверджує, що не можна ототожнювати поняття «напрямок» та «вид» діяльності, оскільки «напрямок» – це шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь, спрямованість якоїсь дії, явища, тоді як «вид» – це окрема сфера роботи, заняття, різновид у багатьох явищах. Тому, як вважає науковець, функцію доцільно розглядати як напрям діяльності, що виражається у різноманітних її видах [6, 113].

Правознавці – представники соціально-гуманітарної галузі, поняття «функція» розглядають як соціально важливі напрями діяльності того чи іншого органу, як правило, державного, що має сприяти досягненню мети і виконанню завдань державного управління й таким чином регулювати суспільні відносини, використовуючи різні регулятори, зокрема й право.

Існують також інші трактування поняття «функція». Наприклад, у Сучасному словнику іншомовних слів функції визначаються як обов'язок, коло діяльності, призначення, роль того чи іншого соціального інституту [7, 666]. В.Н. Протасов розглядає функції як засоби досягнення мети, що ґрунтуються на доцільних якостях системи [8, 28]. Інтерпретації цих визначень містяться у дослідженнях різних авторів, які акцентують увагу на окремих ознаках, елементах функцій залежно від групи суспільних відносин, що розглядаються. Так, при дослідженні функцій держави зазвичай визначають їх як «основні напрями» [9, 98], «частини» її діяльності [10, 6], що виражають її «сутність і соціальне при-

значення, цілі і завдання» [11, 22], її «соціальне призначення всередині країни та за її межами» [12, 34]. А функції права визначають як «певне спрямування впливу права на суспільні відносини чи поведінку людей» [13, 219], «основне спрямування регулюючого впливу права на суспільні відносини» [14, 181], «поєднання соціального призначення й спрямування впливу права на суспільні відносини, що є наслідком цього призначення» [15, 252–252].

Таким чином, як слушно зазначає О. Батанов, аналіз дефініцій «функції суб'єктів публічної влади і управління» дає змогу виділити окремі особливості цих явищ, а найбільш суттєвою ознакою вбачається визначення функцій як напрямів і видів діяльності [16, 14].

Термін «функція» можна застосовувати для характеристики будь-яких динамічних структур, що обумовлюються специфікою пізнавальних завдань тих наук, в яких його використовують. Саме динамізм, на думку В. Щербини, є ключовою ознакою будь-якої функції [17, 15]. Але найчастіше з функцією пов'язано спрямований вибірковий вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища.

Окремо, для ширшого розуміння сутності поняття «функція», необхідно звернути увагу на співвідношення таких категорій, як «функція», «компетенція», «мета» і «завдання». Погляди вчених щодо цього питання є різними, часом навіть протилежними. Деякі науковці вважають, що зазначені поняття суміжні, а іноді й тотожні. Так, Ю. Тихомиров, визначаючи поняття мети діяльності як способу довготривалого нормативного орієнтування суб'єкта на отримання певних результатів у стійку діяльність, спрямовану на їхнє досягнення, ототожнює їх із публічними функціями й завданнями [18, 56–58]. А Б. Гурне зазначає, що в системі понять термін «завдання» є синонімом терміна «функція», який вживається для визначення діяльності будь-яких установ незалежно від мети їх створення [19, 19]. Деякі вчені вважають мету, завдання й функції елементами компетенції. А є й ті, хто

прагне розмежувати ці поняття. Наприклад, В. Погорілко, досліджуючи функції місцевих органів державної влади, стверджує, що не слід «ототожнювати функції з цілями, завданнями, повноваженнями, компетенцією Рад» [20, 16]. М. Матузов й А. Малько, визначаючи функції держави, наголошували, що вони «виникають і розвиваються відповідно до історичних завдань і цілей держави», завдання при цьому мають «початкове значення стосовно її функцій, є їх найближчою безпосередньою передумовою», а функції являють собою засіб реалізації, виконання завдань [21, 61–64]. Аналогічної позиції про співвідношення функцій і завдань територіальних громад дотримується і О. Батанов. Учений вважає, що завдання і функції територіальних громад – явища взаємовідносні, міцно пов'язані, але не тотожні. Завдання, на його думку, мають вихідне значення щодо функцій і зумовлюють наявність функцій територіальних громад, детермінують їхній зміст та впливають на форми і методи їх здійснення [16, 14–15].

Немає однастайності серед науковців стосовно визначення поняття «компетенція» та поєднання з функціями. Зауважимо, що відсутність єдиної думки про визначення поняття «компетенція» простежується ще у працях радянських науковців. Так, дехто розумів компетенцію як сукупність (коло) лише повноважень, якими наділений той чи інший орган або посадова особа, визначених конституціями, законами, указами і виданими на основі й на їх виконання актами органів державного управління [22, 275–276]. Інші розглядали компетенцію як сукупність прав (повноважень) і обов'язків, котрими держава наділила державний орган для виконання покладених на нього завдань і функцій [23, 613]. Відомий російський учений-правознавець Ю. Тихомиров вважає, що компетенція у широкому значенні – це легально встановлений спосіб здійснення публічних функцій, а також обсяг публічних справ, виконання яких законно покладено на уповноваженого суб'єкта, і складається він з таких елементів, як нормативно встановлені цілі, пред-

мети відання як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і здійснення дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання, без неї компетенція втрачає публічно-правове забезпечення за допомогою різних засобів [18, 55–56].

Крім того, висловлювалася думка, що «компетенція – це складне правове явище, структура якого містить відання, правочинність та обов'язки певного органу» [24, 23], а також «всебічну політичну і правову характеристику державного органу» [10, 24], «коло повноважень здійснювати певного виду владні дії адміністративно-розпорядчого чи правоохоронного, а іноді й нормоустановчого характеру» [25, 239]. Основним дискусійним моментом при визначенні компетенції є віднесення до неї не лише прав, а й обов'язків того чи іншого органу. Так, Г. Рожков зазначає, що належати можуть саме права й повноваження, а не обов'язки, оскільки вони не належать, а покладаються на певну установу чи посадову особу. Крім того, поняття компетенції використовується здебільшого стосовно державних органів чи громадських організацій, для яких надані їм повноваження зазвичай є їхніми обов'язками [26, 1].

У багатьох випадках науковці поняття компетенції пов'язують із функціями того чи іншого суб'єкта. Так, дехто вважає, що «компетенція є вираженням державних функцій» [27, 86], інші стверджують, що «підґрунтям компетенції кожного окремого органу держави є функції, які вони виконують» [26, 1], а «права органів на здійснення певних функцій (видів діяльності) пов'язані з функціональними повноваженнями цих органів, які у сукупності становлять їх функціональну компетенцію» [28, 1].

Не мають чіткого розмежування ці поняття й у нормативно-правових актах, котрі визначають правовий статус того чи іншого органу. Часто такі документи містять окремі розділи, присвячені меті, завданням і функціям. Однак майже завжди в них наявне дублювання однакових дій того чи іншого органу, статус якого

визначається під різними назвами. Подібні групи дій і напрямів діяльності в одних документах зазначено як функції, а в інших – як повноваження чи компетенція.

На нашу думку, до компетенції будь-якого органу входять його права і обов'язки у певній сфері діяльності щодо досягнення поставленої мети та вирішення конкретних завдань і здійснення покладених на нього функцій. Таким чином, компетенція являє собою передусім засіб виконання функцій даного органу, тому останні й не можуть бути частиною або елементами компетенції.

Ставлення науковців до співвідношення понять «цілі» й «функції» переважно однакове. Значна частина вчених вважає, що категорія «ціль» має більш загальний характер, ніж «функція». Так, В. Погорілко, визначаючи функції держави, наголошує, що категорія «ціль» опосередковує діяльність держави насамперед у часі, а категорія «функція» – у просторі, тобто в тій чи іншій галузі [20, 70]. Такої ж думки дотримується й А. Сурилов, котрий зауважує, що функції держави зумовлені цілями, які перед нею постають [29, 137]. Зазначені твердження в контексті розгляду функцій і цілей територіальних громад підтримує й О. Батанов. Учений наголошує, що цілі територіальних громад детермінують їхні функції і є загальними стратегічними напрямками локальних колективів, які охоплюють усі сфери місцевого життя, «моделлю майбутніх результатів функціонування», маючи характер «комплексних стартових орієнтирів» на самостійне вирішення системи питань місцевого значення [16, 17].

Зміст терміна «функція» та сутність цього поняття залежать від суспільної науки, яка його вивчає. У юриспруденції «функція», як правило, вживається у словосполученні, де друге слово – це назва об'єкта чи правового явища, зокрема, держава, юридичні галузі, правові інститути тощо. Наприклад, на розсуд О. Мурзи, «... під функціями у юридичній науці слід розуміти основні напрями діяльності чи впливу одного юридичного явища (якщо функції держави, то держави; якщо функ-

ції права, то права) на інше правове явище (на суспільні відносини за умови аналізу функції права)» [30, 86–88].

Функції правового регулювання визначають передусім місце й роль, яку виконує той чи інший правовий інститут або орган, та основні напрями впливу на суспільні відносини. Це стосується й інституту омбудсмана, функції якого безпосередньо пов'язані зі здійсненням його діяльності (з функціонуванням) і визначають найважливіші якісні характеристики інституту, напрям діяльності та надають можливість найбільш чітко розкрити сутність політико-правової природи і соціальне призначення цього інституту. Такий погляд неодноразово висвітлювався у літературі багатьма науковцями. Зокрема, доктор юридичних наук, один із перших дослідників вказаного інституту в Україні О. Марцеляк стверджував, що для розуміння сутності й правової природи інституту омбудсмана велике значення має його функціональна характеристика, оскільки у функціях омбудсмана відображається соціальне призначення цього інституту, об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої контрольно-наглядової та правозахисної діяльності [31, 16].

Саме сукупність функцій, з огляду на позицію іншої вітчизняної дослідниці інституту омбудсмана Н. Наулік, визначає специфіку цього інституту та його місце у механізмі захисту прав людини і громадянина [32, 11]. Як зазначає Л. Голяк, за допомогою аналізу функцій можна досить точно визначити характер омбудсманівських служб і в цілому проаналізувати рівень та особливості реалізації правозахисної функції держав, що запроваджують такий інститут, правильність вибору ними на тому чи іншому етапі їхнього розвитку пріоритетів, врешті, рівень організованості правозахисної системи та ефективності правоохоронної діяльності, виявити загальні й відмінні тенденції розвитку омбудсманівських та інших правових інститутів тощо [33, 55–56].

У юридичній літературі функції омбудсмана визнаються як «основні напрями його діяльності, що впливають із його

завдань, визначають сутність і соціальне призначення цього правозахисного інституту й реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах» [31, 12] як соціально важливі напрями діяльності, що залежать «від обсягу прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких він контролює, від категорій громадян, за дотриманням прав і свобод яких він здійснює контроль, та від кола підконтрольних йому суб'єктів» [33, 55–56].

На нашу думку, функції омбудсмена – це основні напрями та види нормативно регламентованої й організаційно забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмена, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику вказаного інституту, його сутність і призначення, визначають його місце і роль у реалізації й захисті прав і свобод людини та громадянина.

### Список використаних джерел:

1. Проблемы теории государства и права: учеб. пособ. / А.Г. Бережнов, А.П. Глебов, А.А. Кененов и др.; под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2001. – 656 с.
2. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. – М., 1968. – С. 389.
3. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Головна редакція Української рад. енциклопедії, 1986. – 800 с.
4. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячка та ін. – К.: Наукова думка, 1979. – Т. 10. – 657 с.
5. Андрусенко О.М. До питання про зовнішні функції сучасної держави / О.М. Андрусенко // Наукові записки НаУКМА. Тематичний випуск «Юридичні науки». – 2006. – С. 43–46.
6. Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій / М. Булкат // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – Вип. 88. – С. 113. – (Серія «Юридичні науки»).
7. Современный словарь иностранных слов. – М., 1993. – С. 666.
8. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. – М., 1991. – С. 28.
9. Морозова Л.А. Функции российского государства на современном этапе / Л.А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.
10. Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления / В.М. Манохин. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 24.
11. Дмитрук В.Н. Теория государства и права: учеб. пособ. / В.Н. Дмитрук. – Минск, 1998. – С. 22.
12. Глебов А.П. Понятие и структура функций социалистического государства: пособие по спецкурсу «Проблемы социалистического государства и права» / А.П. Глебов; отв. ред. И.А. Галаган. – Воронеж, 1974. – 37 с.
13. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособ. / В.Н. Хропанюк; под ред. В.Г. Стрекозова. – М., 1995. – С. 219.
14. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учеб. / А.Ф. Черданцев. – М., 1999. – С. 181.
15. Теория государства и права: учеб. / под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юристъ, 1999. – 592 с.
16. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Батанов; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 257 с.
17. Щербина В.І. Основні функції трудового права в умовах ринкових відносин: моногр. / В.І. Щербина; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ, 2005. – 266 с.
18. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
19. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне. – К., 1993. – С. 19.
20. Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства: моногр. / В.Ф. Погорелко. – К.: Наукова думка, 1986. – 234 с.
21. Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М., 1997. – С. 61–64.

22. Юридический словарь. – М., 1953. – С. 275–276.
23. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1948. – С. 613.
24. *Шеремет К.Ф.* Вопросы компетенции местных Советов / К.Ф. Шеремет // Советское государство и право. – 1965. – № 4. – С. 23.
25. *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1961. – С. 239.
26. *Рожков Г.Г.* О соотношении подведомственности со смежными правовыми категориями / Г.Г. Рожков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%9E>
27. *Шакарян М.С.* Субъекты советского гражданского процессуального права / М.С. Шакарян. – М., 1970. – С. 86.
28. *Дружков П.С.* Судебная подведомственность споров о праве и иных правовых вопросах, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: 12.00.02 / П.С. Дружков. – Свердловск, 1966. – 19 с.
29. *Сурилов А.В.* Теория государства и права: учеб. пособ. для юрид. факультетов университетов и институтов / А.В. Сурилов. – К.: Вища школа, 1989. – 438 с.
30. *Мурза О.В.* Функції правових пільг: поняття та види / О.В. Мурза // Вісник ХНУВС. – 2012. – № 2(57). – С. 86–88.
31. *Марцеляк О.В.* Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Марцеляк. – Одеса, 2004. – 38 с.
32. *Наулік Н.С.* Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.С. Наулік; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 19 с.
33. *Голяк Л.В.* Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: моногр. / Л.В. Голяк. – Львів: ЗУКЦ, 2011. – 304 с.

Сергій БАНАХ

## ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНА

Аналізуються позиції вчених-правознавців щодо поняття «функція», її співвідношення з такими категоріями, як «компетенція», «мета» і «завдання», надано визначення поняття функцій омбудсмана.

**Ключові слова:** права і свободи людини; інститут омбудсмана; функції омбудсмана; компетенція; мета і завдання.

Сергей БАНАХ

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ ФУНКЦИЙ ОМБУДСМАНА

Анализируются позиции ученых-правоведов относительно определения понятия «функция», ее соотношения с такими категориями, как «компетенция», «цель» и «задача», дано определение понятия функций омбудсмана.

**Ключевые слова:** права и свободы человека; институт омбудсмана; функции омбудсмана; компетенция; цель и задачи.

**THEORETICAL PROBLEMS OF DEFINITION CONCEPT  
OF FUNCTIONS OF AN OMBUDSMAN**

One of the main functions of law is to protect and guard the rights and freedoms of man and citizen. For this set up appropriate procedures, mechanisms and institutions, among which an important role is the ombudsman institution. In supporting the goals of the institution play a major role assigned to it in an important place among them is occupied by ombudsman function. The article analyzes the position of jurists concerning legislative Ombudsman and consider proposition on the possibility of adopting a certain types of ombudsman function.

**Keywords:** Ombudsman; legal status; function ombudsman; international standards of human rights.

