

Функції муніципального права України

Ігор ГАЛІАХМЕТОВ,

кандидат юридичних наук, докторант юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена теоретико-правовому дослідженню функцій муніципального права. У процесі дослідження було визначено поняття, правова природа, класифікація та основні ознаки функцій зазначеного права.

Ключові слова: муніципальне право, функції права, кратична функція муніципального права.

Дослідженню теоретичних засад пізнання функцій держави у сфері місцевого самоврядування в Україні, характеристики конституційно-правового механізму їх реалізації були присвячені декілька робіт вітчизняних науковців [1–3]. Було, зокрема, визначено їх місце у системі функцій місцевого самоврядування та проаналізовано співвідношення функцій територіальних громад і місцевих органів державної виконавчої влади. Визначено і проаналізовано основні критерії класифікації функцій територіальних громад, а також надано обґрунтовану характеристику системи функцій цих суб'єктів місцевого самоврядування, досліджено взаємозв'язок між окремими функціями, механізм їх реалізації. Згідно з чинними конституційними нормами наведено пропозиції щодо вдосконалення процесу здійснення основних функцій територіальних громад. Галузево означені функції права також розглядалися в інших наукових працях сучасних правників України [4].

Отже, сучасний розвиток системних уявлень про право – тривалий процес від обґрунтування Аристотелем категорії цілісності до формування Л. фон Берталанфі загальної теорії систем [5, с. 15]. Забезпечуючи взаємозв'язок дослідницьких і соціально-втілюючих функцій, розкриваючи і пояснюючи сутність явищ і процесів, що пізнаються, у їх взаємозв'язку, системні дослідження зберігають статус перспективного *методологічного* напрямку.

Функції муніципального права в сучасних умовах є невід'ємною ознакою функціональної характеристики держави у сфері розбудови місцевого самоврядування та становлення місцевої територіальної влади. Вони характеризуються протиріччям та ускладненими соціальними зв'язками, зміною соціальної та економічної ролі держави щодо підтримки розвитку територіальних колективів (громад). Останні залишаються таким соціальним інститутом, що здатний узяти на себе основний тягар і відповідальність з питань реалізації проектів системної соціальної перебудови та демократизації в державі. Головною формою і підставами втілення енергії (ініціатив) територіальних колективів виступають функції муніципального права, концептуальний, зокрема, системний аналіз яких дасть змогу уявити в цьому необхідне науково-

практичне завдання з написання зазначеної статті. Адже дійсно за проведення реформ у сфері місцевого самоврядування в контексті «... модернізації державних інститутів слід враховувати дві головні вихідні позиції. Перша – концепції розвитку держави, її цілі, функції і завдання в різних сферах життя. Друга – системність організаційно-функціональних змін, їх зв'язки як елементів структури держави» [6, с. 12].

Істотною особливістю структури кожної із функцій галузі права є наявність субординаційних (ієрархічних, вертикальних), координаційних (горизонтальних) і реординаційних (зворотних) зв'язків між її компонентами. Отже, в кожній структурі окремо взятої функції муніципального права можна виділити певні підфункції, які являють собою самостійний вид і форму діяльності органів місцевого самоврядування, територіальної громади тощо, наповнені особливим змістом. Будь-які підфункції муніципального права володіють інтегральними якостями та динамікою, що обумовлюють цілісність і розвиток функцій як системи, яка в кінцевому підсумку забезпечує комунікацію із зовнішнім правовим середовищем, зв'язок із членом територіальної громади, самою громадою і державою.

На відміну від функцій держави, що становлять об'єктивно зумовлену єдність важливих комплексних напрямів діяльності держави, функції галузі муніципального права знаходяться в певних зв'язках і відносинах із функціями держави, забезпечуючи цілісність й інтегрованість суспільних процесів в останній. Згадувані в системному взаємозв'язку функції надають найбільш повне уявлення про державу, тому що їх системність, яка передбачає взаємопов'язаність і єдність цільової спрямованості, виступає невід'ємною функціональною характеристикою держави [7, с. 78].

Багато положень теорії про функції держави, обґрунтовані науковцями в теорії держави і права, тісно пов'язані з наукою управління, передусім соціального і державного (муніципального). В даному випадку можна погодитися з думкою радянського правознавця М.В. Черноголовкіна, котрий вважав, що, «... ігноруючи теорію функцій держави, неможливо правильно і науковообґрунтовано класифікувати галузі управління» [8, с. 145].

Отже, функції муніципального права – це комплексна, складноорганізована діяльність держави та її органів, органів місцевого самоврядування із забезпечення важливих комплексів суспільних відносин на місцевотериторіальному рівні, у зв'язку з чим уявляється цілеспрямованою різниця об'єктів і сфер, в яких прагнемо розглядати зазначені функції. В основі функцій муніципального права покладені функції місцевого самоврядування, як визначені Конституцією і законами України основні напрями і види діяльності місцевого самоврядування [9, с. 320].

Характерною особливістю об'єктів функцій муніципального права є динамізм, рухливість, мінливість їх організацій. За різних соціально-політичних умов, на конкретному етапі розвитку місцевого самоврядування в системі об'єктів державної діяльності можуть з'явитися різні соціальні цінності, формуватися або зникати відповідні види діяльності територіальної громади. Іноді ця особливість суперечливо проявляється в перехідні (пореформені) періоди, що характеризуються значними коливаннями в структурі та змістовній частині функцій.

Внутрішня організація функцій муніципального права, зв'язки і відносини між їх компонентами, що утворюються, безпосередньо зумовлюють саму структуру державно-правового механізму і компетенцію його ланок, які виконують завдання з гарантування місцевого самоврядування в різних сферах діяльності територіальної громади та її представницьких органів. Отже, ми спостерігаємо закономірність, що науково обґрунтовує зв'язок структури механізму держави з функціями. Доречно буде навести думку А.Б. Венгерова, що «державний (чи місцевого самоврядування за аналогією (курсив І.Г.)) орган слід створювати під ту або іншу функцію, а не навпаки – створювати орган, потім знаходити йому заняття» [10, с. 186].

Функціональний підхід являє собою один із прийомів (методів тощо) системного дослідження, сутність якого полягає, по-перше, у визначенні місця, ролі та значення (функції) муніципального права у цілому в громадянському суспільстві і правовій системі; по-друге, у виділенні елементів (інститутів) муніципального права та їх взаємодії; по-третє, у встановленні функціонування окремих типів, видів і підвидів муніципально-правових відносин. У цьому контексті структурна диференціація муніципального права супроводжується диференціацією його функцій.

Отже, під функціями потрібно розуміти відносно виокремлені напрями позитивного впливу норм муніципального права на свідомість та поведінку (діяльність) індивідів у різних правових статусах (як фізичних осіб і громадян), їх колективів (територіальних громад та їх асоціацій) і організацій, усі сфери суспільного й особистого життя, в яких проявляються динамічна природа права на місцеве самоврядування, система юридичних ціннос-

тей, що визначає ступінь сталості і гарантованості, упорядкованості та здатності до управління муніципально-правових відносин.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (частина перша статті 2), котре відображає конституційний принцип самостійності самоврядування. Однак самостійність органів місцевого самоврядування не означає абсолютної незалежності від органів державної влади, які мають право реалізовувати такі функції:

1) *господарську, фінансово-правову і управлінську функції* (статті 27, 28, 29, 30, 31 і 35 зазначеного Закону) територіальної громади (в особі виконавчих органів сільських, селищних, міських рад), що обумовлені її відповідним способом виробництва та економічною базою;

2) *соціальну і культурно-просвітницьку функції* (статті 27, 32, 33 і 34 зазначеного Закону), адже територіальні громади проводять значну виховну роботу;

3) *функції забезпечення правопорядку в громаді, безпеки її членів, збереження майна* (статті 36, 38 зазначеного Закону). Так, історично було відомо, що традиційним гарантом правопорядку була, серед іншого, також нічна варта, запроваджена в Україні повсюдно від тих часів, коли необхідно було забезпечити оборону громади від зовнішнього нападу. Кость Левицький, який приділяв територіальній громаді велику увагу, у своїй праці «Наш закон громадський...» писав, що згідно з громадським статутом «нічна варта повинна була сторожувати від весни до осені (від Великодня до Михайла) з 12 год. вечора до 5 год. ранку, а взимку і напровесні (від Михайла і до Великодня) – з 11 год. вечора до 6 год. ранку». У разі виявлення порушень громадського порядку, особливо злодіїв, чи в разі пожежі села оповіщали дзвоном, рідше – ударом у залізну рейку чи іншим відомим у селі сигналом;

4) однією з найважливіших функцій територіальних громад у різні періоди нашої історії була функція *політична*, суть якої зводилась, насамперед, до об'єднання громади в боротьбі із завойовниками, як це було в період Київської Русі і Галицько-Волинського князівства, козаччини, новітньої історії. Іван Франко в повісті «Захар Беркут» у художніх рисах змалював громаду села Тухля Галицько-Волинського князівства, в якій досить цікаво показав цю об'єднанчу функцію громади під керівництвом її старійшини.

Важливою формальною ознакою муніципально-правового відношення як публічного правовідношення є участь у ньому хоча б на одній із сторін такого суб'єкта, який діє в цьому сенсі як агент публічної влади – носій публічної функції (Термінологія запозичена з монографії

російського правознавця Д.В. Вінницького «Субъекты налогового права» [11, с. 67–72]). Такими суб'єктами можуть бути територіальна громада як ціле, органи місцевого самоврядування, посадова особа, а також специфічний суб'єкт, наділений законом за встановлених обставин особливими і публічними функціями. Відсутність зазначеної формальної ознаки (участь суб'єкта, що діє в цьому контексті як носій публічної функції) в суспільному відношенні свідчить про його належність до приватних відносин, що складаються на місцевому територіальному рівні.

Кратична функція муніципального права (від грец. *kratos* – сила влади) – здатність права спонукати соціальних суб'єктів до нормативної, законослухняної поведінки, підтримуючи тим самим у суспільстві стабільний цивілізований порядок. Щодо типових соціальних протиріч кратична функція права проявляє себе як:

а) сила, що утримує ворожо налаштованих один до одного антагоністів від взаємознищення;

б) сила, що змушує суб'єктів договірних відносин дотримуватися укладених конвенцій (угод);

в) сила, що оберігає учасників агональної (від грец. *agon* – змагання) співтворчості від можливих деструктивних перешкод і небезпек соціогенного і антропогенного характеру.

Муніципальне право застосовує декілька видів засобів:

а) засоби непримусового характеру, що впливають опосередковано, переважно через структури індивідуальної правової свідомості, механізми внутрішньої мотивації як аутодетермінанти нормативної поведінки;

б) легітимні інституційні засоби примусового характеру, що здійснюють зовнішній нормативно-регуляторний вплив, який відповідає критеріям справедливості і необразливості для людської гідності громадян;

в) засоби насильницько-репресивного, неправового характеру, що застосовують невинувато жорсткі методи впливу, які не відповідають критеріям справедливості, цивілізованості й навіть доцільності.

Застосування сили, що перебільшує ту межу доцільності, яка обумовлена антропологічними та соціокультурними факторами, перевтілює правовий механізм, який практикує його, у механізм «неправа» (негативного права. Категорія, запроваджена Гегелем у «Філософії права». – прим. І.Г.). Влада, яка не може або не бажає підпорядкувати природно-правовим принципам діяльність систем судочинства та виконання покарань, втрачає правовий характер. Для запобігання перевтілення кратичної форми у репресивну, вона повинна залишатися в межах універсальних (природно-правових) критеріїв цивілізованості [12, с. 399–400].

Комунікативна функція муніципального права постає як сукупність властивостей, що є засобом і формою циві-

лізованого спілкування між соціальними суб'єктами. Ця функція проявляє себе у двох основних видах – координації і трансляції.

Перша обумовлює соціальний порядок, неможливий без координації дій між різними елементами і структурними підрозділами, котрі входять до суспільної системи. Існують такі форми правової комунікації:

– між суб'єктами правовідносин;

– між окремим суб'єктом і всією соціальною системою;

– між генераціями соціальних суб'єктів, коли старші залучають молодших сучасників до основ правової культури;

– між ланками єдиної системи права, що представлені конкретними суб'єктами; між системою права і всією макросистемою континуальної цілісності «цивілізація – культура» [12, с. 382–385, 383].

На відміну від безпосередньої і неформальної комунікації звичайно-повсякденного характеру, правова комунікація має формальний і суворо функціональний характер, антидеструктивну спрямованість, застерігає суб'єктів від небезпек, які наповнені неузгодженнями, протиріччями між належними моделями соціально-правової поведінки і реальними акціями «поведенції», що зневажають норми права [12, с. 383]. Адже дійсно, право як комунікативна система дає змогу транслювати соціально-нормативну інформацію як у синхронному (між сучасниками), так і в діахронічному (між генераціями) напрямках. Право в цілому – це своєрідний передаточний механізм, що забезпечує існування цивілізованого суспільства як єдиної системи комунікацій, підпорядкованих нормативним, дисциплінарним взаємозалежностям формально-юридичного характеру. Трансляція в праві інституціолізована, тобто її здійснюють спеціальні установи, організації, інститути, які зберігають, відтворюють і примножують нормативно-правову інформацію, утримують її в діючому, здатному для повсякденного використання стані.

Отже, право здатне акумулювати, зберігати і трансформувати крізь історичний час нормативний досвід суспільства. А саме тому функції муніципального права України – конкретні службові здібності певної теоретичної дисципліни, що свідчать про її соціальне призначення. [12, с. 980–981], уособлюють сукупність пізнавальної, методологічної, ціннісно-орієнтаційної та виховально-освітньої функцій. Вони є основними напрямками впливу норм муніципального права на місцево-самоврядні суспільні відносини, тобто, крім загальносоціальних (культурно-історичних, виховних, соціального контролю) напрямів впливу, мають ще регуляторну (як динамічну, так і статичну) й охоронну юридичну спрямованість [13, с. 650], що підтверджується самим розвитком теорії про функції держави і права.

Список використаних джерел

1. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Батанов; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2000. – 21 с.
2. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.В. Дробуш; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 16 с.
3. Падалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.В. Падалко; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 20 с.
4. Щербина В.І. Функції трудового права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / В.І. Щербина; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – 32 с.
5. Каргин Н.Н. Философско-методологические аспекты теории систем и системного анализа: Автореф. дисс. ... д-ра филос. наук: 09.00.01 – Онтология и теория познания / Н.Н. Каргин; ФГОУВПО «Российский государственный университет туризма и сервиса». – М., 2009.
6. Тихомиров Ю.А. О модернизации государства / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2004. – № 4.
7. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности: учеб. пособие / Л.А. Морозова. – М.: Юрид. лит., 1998. – 256 с.
8. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства / Н.В. Черноголовкин. – М.: Юрид. лит., 1970. – 215 с.
9. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка [та ін.]. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2007. – 344 с.
10. Венгерова А.Б. Теория государства и права. Учебник для юрид. вузов / А.Б. Венгерова. – М.: Новый Юрист, 1998. – 624 с.
11. Винницкий Д.В. Субъекты налогового права: монография / Д.В. Винницкий. – М.: Издательство «Норма» (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М), 2000. – 185 с. – Библиография: с. 174–185.
12. Бачинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права / В.А. Бачинин. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 1093 с. – С. 399–400.
13. Большая юридическая энциклопедия / В.В. Аванесян, С.В. Андреева, Е.В. Белякова и др. – М.: Изд-во «Эксмо», 2005. – 688 с.

ФУНКЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Игорь ГАЛИАХМЕТОВ

Статья посвящена теоретико-правовому исследованию функций муниципального права. В процессе исследования были сформулированы понятие, правовая природа, классификация и основные признаки данного права.

Ключевые слова: муниципальное право, функции права, кратическая функция муниципального права.

FUNCTIONS OF THE MUNICIPAL LAW OF UKRAINE

Igor GHALIAHMETOV

This Article is devoted to theoretical and legal research of municipal law functions. The author of article formulates concept of function as a basis of construction of a branch attribute of development of the municipal law. The characteristic of the legal nature of concept function of the law shows attribute of formation of system of rules of municipal law and a direction of their development as a whole is given. In a basis of functions of the right there are functions of local self-management which are determined by the Constitution and Acts of Ukraine. Functions of the right define the basic directions and kinds of activity of local self-management in Ukraine. For example *kratos* function of the municipal law is capable to initiate of social subjects to normative behaviour and to guarantee the stable law and order. Function of communication of the municipal law characterizes of the directions and form of civilized dialogue between social subjects. Administrative functions are those related to the municipal management of the town and the execution of the laws that apply to the town. In the process of the execution of the local and district (regional) administration the municipalities shall be the subject of public law in compliance with the framework established by law, but with regard to the private law the municipalities shall have the rights of a legal person.

Keywords: municipal law, functions of the law, *kratos* function of the municipal law.