

УДК 340.1; 342.01; 342.5

**О. В. БАТАНОВ**

*Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### **ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

Процес становлення та розбудови суверенної демократичної соціально-правової державності у країнах колишнього СРСР супроводжується реформуванням політичної системи суспільства та становленням якісно нових демократичних інститутів публічної влади, формуванням громадянського суспільства, утвердженням нових принципів економічної системи, що базуються на ринкових відносинах та розвитку підприємництва. Це об'єктивно детермінує суттєві зміни в системі права, появи в ній нових галузей як приватного, так і публічного права. Однією з таких нових галузей права є муніципальне право, яке сьогодні перебуває на етапі становлення, що потребує наукового обґрунтування її місця у системі права, визначення предмета, системи та джерел, наукової розробки відповідного категоріального апарату.

Сучасний етап розвитку муніципального права як самостійної галузі права можна охарактеризувати як вкрай суперечливий, у якому спостерігаються діаметрально протилежні тенденції. З одного боку, у свідомості громадян, багатьох представників публічної влади та наукових кіл досі переважають застарілі, сформовані десятиріччями стереотипи з питань організації владних структур. Жива традиція жорсткого централізованого управління, остаточно неподоланий синдром відчуження населення та окремої людини від публічної влади не створюють достатніх передумов для соціального включення громадян у проблеми територіальних громад.

З другого боку, поступово звільняючись від цього ілюзорно-ідеологічного сприйняття самоврядування як деякої самоцілі, пов'язаної з розв'язанням завдань «поголовного залучення» населення до управління державними та суспільними справами, суспільство захворіло новими, не менш ілюзорними, принаймні для нас сьогодні, ідеями, зорієнтованими на побудову системи публічної влади в особі місцевого самоврядування. Формально-ритуальне всебічне визнання державою місцевого самоврядування, кон'юнктурне проголошення як панацеї від усіх бід без адекватного механізму його реалізації штучно змушує суспільство повертатися в минуле, стимулює «користування» застарілими стереотипами та підходами, створює нові серйозні політичні, соціально-економічні, психологічні та інші бар'єри на шляху формування реалістичної моделі місцевого самоврядування та становлення муніципальної влади.

Більш ніж двадцятирічний досвід проведення радикальних перетворень у правових системах пострадянських держав, виникнення та розвиток у їх складі нових галузей права, серед яких і муніципальне право, свідчить про необхідність кардинального наукового переосмислення проблем співвідношення особи та держави, прав людини, їх забезпечення та захисту як всередині країни, так і на міжнародному рівні, що, як правило, не є можливим у процесі аналізу традиційних конституційно-правових інститутів.

Розвитку ж самого місцевого самоврядування та його дослідженню і вивченню заважає односторонній характер тлумачення локальних процесів та впливу на них (тільки економічний, правовий або психологічний тощо), що сприяє виникненню стереотипів, одіозних міфів і соціальних фантомів про місцеве самоврядування. Має місце протиріччя між уявленнями про сутність та зміст місцевого самоврядування, умови його ефективного функціонування, розвитку й трансформації, що домінують у мисленні та діяльності вчених і політиків та реальною практикою розвитку самої цієї системи.

У числі фундаментальних завдань та викликів, які на сьогодні виникли перед вітчизняною наукою муніципального права, – формування цілісних і комплексних знань про систему муніципального права України, її юридичні особливості та закономірності розвитку і функціонування її норм та інститутів. Цілісна концепція системи муніципального права України в єдності її статичних та функціональних, матеріальних і

процесуальних елементів є важливою теоретико-методологічною основою розвитку й удосконалення системи вітчизняного муніципалізму, чинного муніципального законодавства, а також муніципальної правотворчої та правозастосовної діяльності.

Втім, якщо проблемні питання теорії системи муніципального права як галузі права, її генезису, джерел, норм та інститутів знайшли своє відображення у працях вітчизняних дослідників<sup>1</sup>, проблема функцій цієї галузі права залишається майже не дослідженою. Розуміння сутності та змісту функції муніципального права дає можливість зрозуміти значення цієї галузі права для регулювання суспільних відносин та відповіді на питання про роль і місце муніципального права у суспільстві й державі.

У науковій та навчальній літературі з муніципального права дослідження його функцій відсутні або ж здійснені вкрай фрагментарно. Водночас не викликає сумніву, що саме функціональний аналіз муніципального права дає змогу розглянути його у динаміці, у русі як функціонуючу систему норм, охарактеризувати можливість, цілі та результати правового впливу і вже з даної точки зору визначати ефективність галузевого правового регулювання. Вплив категорії функції муніципального права на професійне мислення юристів має прояв у сприйнятті ними муніципального права не тільки за допомогою вирішення конкретних юридичних казусів, а й на рівні його загальної концепції, соціального призначення.

Значною мірою такі прогалини у функціональній теорії сучасної муніципалогії пов'язані з недостатньою вивченістю питання щодо функцій права в цілому. Не зважаючи на те, що проблема функціонування права вже тривалий час є предметом теоретичного аналізу<sup>2</sup>, ступінь її наукової розробленості не може бути визнана задовільною, принаймні у силу наступних причин.

По-перше, у сучасній теорії права досі зберігаються інерційні тенденції марксистсько-ленінської теорії держави і права, що в модернізованому вигляді залишається домінуючою у вітчизняній юридичній науці. Так, про функціонування права досі прийнято говорити лише в одному його аспекті – як про функціонування системи норм, які утворені державою та забезпечуються його примусовою силою. Адже традиційно у рамках теорії права поняття норми права розглядалося як правило, що виходить від держави в особі відповідних посадових осіб або органів<sup>3</sup>. Ілюстративною у цьому плані є позиція П. М. Рабіновича, на думку якого, норма права – це формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою врегулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації<sup>4</sup>.

По-друге, питання про функціонування права розробляється у більшості випадків як і раніше у контексті позитивістського праворозуміння, що неодмінно призводить до нівелювання всього багатоманіття проявів права у суспільному житті, не спроможному правильно відобразити особливості сучасних суспільних процесів та станів. Разом із тим постановка даної проблеми є можливою в рамках будь-якого із відомих типів праворозуміння<sup>5</sup>. Більш того, її аналіз в такому контексті набуває самостійного теоретичного та практичного значення.

По-третє, сформована на сьогоднішній день теорія функцій права відрізняється дивовижною фрагментарністю ідей, які визначають її зміст: її розвиток йде переважно шляхом механічного накопичення багатьох різноманітних функцій<sup>6</sup>. Крім того, в силу даних фактів теорія функцій залишається допоміжною у системі теорій, які становлять загальну теорію права, та не пов'язується з безпосереднім розкриттям природи й сутності права.

По-четверте, у виділенні, описуванні та визначенні зв'язків системи функцій досі переважає хаотичність та певною мірою свавільність, безсистемність: критерії, на підставі яких здійснюється доволі спрощена класифікація функцій, фактично не пов'язані з характеристикою природи права.

Та, по-п'яте, у галузі теоретичних проблем функціонування права доволі помітною стала тенденція до моделювання, теоретичного конструювання права у його дії, аніж відображення дії права в його реальності, в силу чого в цілому склалося неадекватне уявлення про право, яке існує у дійсності, насамперед за рахунок його обмеження тільки державно встановленою або санкціонованою формою<sup>7</sup>.

Враховуючи окреслені позиції, можна зрозуміти складність об'єкта, предмета та методології дослідження комплексу проблем, пов'язаних із функціональною характеристикою права в цілому та муніципального права зокрема. Вважаємо, що за проблематикою функціонування права слід визнати статус вихідної, пріоритетної для загальнотеоретичного пізнання права. Але якщо звернення до функціональної характеристики сучасного права має стати завданням світоглядного плану, тоді воно неодмінно повинно вирішуватися і на філософсько-правовому рівні.

Якщо визнати те, що функціональна характеристика права належить до сутнісних, фундаментальних, таких, що виражають його природу, то і в орбіту (предметну сферу) дослідження втягується не тільки позитивне (в широкому смислі цього слова) право, тобто право, яке дійсно реалізується в соціальній реальності, а й природне право.

У силу цього значення функціонального підходу у дослідженні феномена права полягає у тому, що він допомагає, по-перше, глибше засвоїти поняття права, побачити його генезис, історичне призначення та роль у житті суспільства; по-друге, дає можливість науково окреслити сутність та зміст права, його форми у конкретних історичних умовах; по-третє, слугує цілям вдосконалення правової системи суспільства. Функціональний підхід до права дає змогу більш глибоко вивчити тривалий історичний процес виникнення, розвитку, зміни, занепаду, появи правових систем різних типів, видів, форм у різних народів, тобто процес формування й еволюції права. Іншими словами, тільки взяті у сукупності статичні та динамічні характерис-

тики права допомагають глибше пізнати його природу в цілому, зрозуміти системні якості, розглянути зовнішні форми прояву тощо.

Теоретичному аналізу функцій муніципального права має передувати аналіз функцій права та його джерел у цілому. Такий акцент не є випадковим, враховуючи, що у теорії права найбільш змістовний аналіз отримали функції саме нормативно-правових актів, хоча дослідники доволі фрагментарно зверталися до загального аналізу призначення, соціальної цінності окремих видів джерел права. Так, Н. М. Пархоменко вважає, що функції джерел права – це такі напрями їх впливу на суспільні відносини, потреба у здійсненні яких породжує необхідність існування джерел права. Цільове спрямування, призначення і завдання джерел права, вказує вона, це складові поняття «функції джерел права», є виявом їх сутності. Теоретичне відокремлення зазначених понять і класифікація функцій джерел права обумовлені методологічним, теоретичним і практичним значенням кожного з них щодо правореалізаційної практики, зокрема застосування їх у регульованих суспільних відносинах<sup>8</sup>.

Слід зазначити, що велика група вчених-теоретиків права під функціями права розуміють обумовлені соціальним призначенням права напрями правового впливу на об'єктивну реальність, в яких виражаються його сутність, призначення та в цілому роль у громадському житті<sup>9</sup>. Так, Н. М. Оніщенко і О. М. Лощихін виходять з розуміння функцій права як соціального призначення права, або напрямів його впливу на суспільні відносини, або першого та другого одночасно<sup>10</sup>.

Такого роду дефінітивні конструкції, у яких здебільшого акцент зміщено на телеологічних (рольових, цільових) та аксіологічних (ціннісних) аспектах, дають нам змогу у подальшому розглядати проблеми функцій муніципального права у контексті його спрямованості на регулювання муніципально-правових відносин, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації й захисту муніципальних прав особи та виражають публічні і приватні, соціально-економічні та політичні цінності муніципальної демократії та прав людини<sup>11</sup>. Як зазначає М. С. Бондар, такі відносини являють собою свого роду інтегральне поле, що забезпечує єдність публічних та приватних інтересів на правовому рівні. Адже для реального здійснення місцевого самоврядування однаково важливе значення має реалізація інтересів муніципальної влади як публічної влади територіальної громади, а також захист кожної окремої особи, забезпечення її автономії та недоторканності, честі й гідності тощо саме як члена місцевої співдружності, як своєрідного асоційованого учасника місцевої самоврядної влади. Тим саме на даному рівні якраз і отримують індивідуалізацію публічні за своєю природою владовідносини, що передбачає їх трансформацію у муніципально-правові відносини, тоді як останні якраз і виступають своєрідним правовим інтегралом свободи особистості, прав людини, економічної та політичної влади населення. А саме муніципальне право, яке забезпечує регулювання цих відносин, набуває статусу прикордонної галузі між публічним та приватним правом<sup>12</sup>.

Такий підхід є свідченням поступового відходу від стереотипного та в цілому спрощеного визначення предмета муніципального права як сукупності відносин суто публічного характеру. Такого роду концептуальне налаштування має колосальне значення у контексті розуміння сутнісних, структурних та функціональних характеристик муніципального права та, у силу цього, предметного навантаження та спрямованості норм муніципального права на регулювання суспільних відносин, які виникають у різних сферах місцевого життя.

Втім, у юридичній науці існують й інші думки щодо функцій права. Зокрема, на думку сучасного вітчизняного теоретика права І. М. Ситаря, функція права – це встановлення на основі культурного відображення правового поля у поле соціальних потреб таких правовідносин, які забезпечили б виконання обов'язків суб'єкта права для підтримання нормальної життєдіяльності людини<sup>13</sup>. У даному аспекті доволі цінною у процесі дослідження функцій муніципального права є позиція цього автора щодо спрямованості дії права на підтримання нормальної життєдіяльності людини, що, у контексті тематики нашого дослідження, може бути інтерпретовано як нормативне забезпечення реалізації прав людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування, вирішення питань місцевого значення в економічній, соціальній, культурній (духовній) та інших сферах муніципального життя й діяльності територіальних громад тощо.

Також у юридичній науці тривалий час дискутувалася проблема щодо схожості сутності та змісту функцій права і функцій держави. Так, на думку А. М. Васильєва, функції права – це основні напрями державного регулювання суспільних відносин. Виходячи з методологічної позиції, згідно з якою право є одним із головних засобів здійснення політики і, природно, державної влади та її функцій, А. М. Васильєв вважав, що функції права, які характеризуються з точки зору соціально-політичного змісту, відповідають функціям держави, оскільки правом регулюються найважливіші відносини в економічному, політичному і духовному житті держави<sup>14</sup>.

У 50–70-і роки минулого століття у радянській юридичній науці взагалі було розроблено методологію самостійного напрямку теоретико-правової науки – теорії функцій держави<sup>15</sup>. Однак проблематика функціонування держави та суспільства, незважаючи на її ґрунтовну розробленість більше чверті століття тому, досі зберігає статус однієї з центральних<sup>16</sup>. При цьому процес її становлення, який триває й у даний час, досить суперечливий та неоднозначний. Зокрема, у вітчизняній юридичній науці як радянського періоду, так і на сучасному етапі, відсутні загально визначення поняття функцій держави, єдність у поглядах на їх ознаки та види. Це у принципі природно, оскільки поняття функцій держави значною мірою похідне від поняття держави – явища, що постійно розвивається, сутність та ознаки якого також складно зафіксувати у

загальноприйнятій дефініції. У цьому контексті абсолютно закономірною є відсутність однозначного визначення поняття функцій права, враховуючи відмінності у визначенні поняття «право» та проблеми сучасного праворозуміння<sup>17</sup>.

Вчення про функції радянського права було вдосконалене і одержало завершений вигляд у працях відомого радянського теоретика права С. С. Алексеева. Зокрема, він звертав увагу на активну роль права у суспільному житті як соціально-класового регулятора і вважав, що ця активна роль права найбільш повно виражається в його функціях, під якими вчений розумів напрями правового впливу, що виражають роль права в організації (упорядкуванні) суспільних відносин<sup>18</sup>. Це положення про функції права тривалий час було базовим не лише для радянської теорії права, а й для галузевої юридичної науки.

Попри наявність значної кількості наукових праць щодо дослідження функцій окремих галузей права в цілому або їх окремих видів, було б перебільшенням стверджувати, що радянська галузева юридична наука розвинула та вдосконалила положення загальної теорії права. Функції окремих галузей радянського права зводилися до ідеологічного регулятора суспільно-економічних відносин. Так, наприклад, А. Я. Риженков визначав функції радянського цивільного права як обумовлений товарно-грошовою формою та завданнями, які стоять перед загальнонародною державою, вплив цивільно-правових норм на майнові відносини, на особисті немайнові відносини у певних, різних за сферою напрямках в цілях все більш повного задоволення матеріальних та культурних потреб радянських громадян<sup>19</sup>. В. І. Шкатулла під функціями трудового права розумів основні напрями правового впливу норм трудового права на суспільні відносини, поведінку, свідомість людей, в яких відображено волю радянського народу, керованого Комуністичною партією<sup>20</sup>.

У сучасних загальнотеоретичних та галузевих дослідженнях відповідні ідеологічні нашарування та стереотипи було знято. Втім, питання щодо функцій права досі залишається доволі дискусійним, а подекуди й заплутаним<sup>21</sup>. Однак накопичені на сьогоднішній день досягнення загальної теорії права та окремих галузевих юридичних наук про функції права так чи інакше мають бути відображені та враховані й у вітчизняній науці муніципального права.

Узагальнюючи доктринальні підходи у теорії права і держави, а також в окремих галузевих юридичних науках, у тому числі й науці муніципального права, можна зробити висновок, що функціям муніципального права як галузі права притаманні юридичні ознаки, що розкривають сутність і зміст цієї категорії. Зокрема, вони:

- виражають сутність і зміст цієї галузі права, її призначення у суспільстві та державі, а також місце у правовій системі;

- є активним способом дії права, що виражається в утворенні, зміні та припиненні правовідносин, що є предметом муніципально-правового регулювання;

- маючи об'єктивний характер є, з одного боку, формою цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів муніципального права, а з іншого – системою юридичних станів, що породжують муніципальні права і обов'язки учасників цих відносин;

- є напрямками та видами дії муніципального права щодо цілеспрямованого впливу на суспільні відносини;

- безпосередньо пов'язані із системою муніципального права як галузі права, її нормами та інститутами, утворюючи стійкі системно-функціональні, структурні та генетичні зв'язки, що характеризують статичні й динамічні, матеріальні та процесуальні властивості муніципального права;

- перебувають у стійкому синергетичному зв'язку із джерелами муніципального права як галузі права, що є зовнішньою формою об'єктивізації стратегічних магістральних напрямів і видів його впливу на суспільні відносини;

- безпосередньо впливають на муніципально-правові відносини та їх властивості, суб'єктно-об'єктний склад, життєві обставини (муніципальні юридичні факти), які породжують, змінюють і припиняють муніципально-правові відносини, а також визначають їх змістовне наповнення;

- знаходяться в органічному зв'язку із функціями муніципального права як юридичної науки та навчальної дисципліни, об'єктивно впливаючи на стан здійснення наукових досліджень і форми навчання, спрямованих на розв'язання поставлених перед муніципально-правовою наукою та освітою завдань;

- взаємопов'язані із основними функціями держави.

Спираючись на об'єктивні характеристики, функції муніципального права як галузі права доцільно визначати як основні напрями та види впливу муніципального права на суспільні відносини, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особи.

<sup>1</sup> *Галіахметов І. А.* Парадигма муніципального права України / І. А. Галіахметов // Вісник Маріупольського державного університету. – 2013. – Вип. 6. – С. 163–170. – (Серія «Право»); *Галіахметов І. А.* Акультурація муніципального права України / І. А. Галіахметов // Вісник Маріупольського державного університету. – 2014. – Вип. 7. – С. 165–175. – (Серія «Право»); *Дутка М. Т.* Поняття та сутність норм муніципального права в Україні / М. Т. Дутка, О. К. Волох // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2010. – № 5. – С. 50–57; *Дутка М. Т.* Проблема класифікації правових норм у муніципальному праві / М. Т. Дутка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 1. – С. 122–130; *Дутка М. Т.* Правові норми в муніципальному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / М. Т. Дутка. – К., 2012. – 20 с.; *Квач С. С.* Міжнародно-правова складова муніципального

права України: постановка проблеми / С. С. Квач // Вісник Маріупольського державного університету. – 2011. – Вип. 1. – С. 128–135. – (Серія «Право»); Квач С. С. Міжнародний договір як джерело муніципального права: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / С. С. Квач. – Маріуполь, 2013. – 16 с.; Лялюк Ю. Муніципальне право України як галузь права / Ю. Лялюк // Проблеми законності : Акад. зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 110. – С. 37–46; Швець Г. Імплементация стандартів, принципів європейського муніципального права у правовій системі України / Г. Швець // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 256–262 та ін.

<sup>2</sup> Абрамов А. И. Теоретические и практические проблемы реализации функций права : моногр. / А. И. Абрамов ; под общ. ред. В. М. Ведяхина. – Самара : ООО «Офорт», 2008. – 318 с.; Вопленко Н. Н. Сущность, принципы и функции права : учебн. пособ. / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во Волгогр. ун-та, 1998. – 56 с.; Карнер И. Социальные функции права / И. Карнер ; [под ред. Я. А. Берман ; пер. Л. В. Геркан]. – М., Петроград : Госиздат, 1923. – 133 с.; Палазян А. С. Функциональная характеристика права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. С. Палазян. – М., 2009. – 47 с.; Палазян А. С. Функциональная характеристика права : вопросы методологии : моногр. / А. С. Палазян, В. П. Малахов. – М. : Московский университет МВД России, 2009. – 232 с.; Радько Т. Н. Методологические вопросы познания функций права / Т. Н. Радько. – Волгоград : НИИРИО ВСШ МВД СССР, 1974. – 151 с.; Ситар І. М. Онтологічні функції права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. :12.00.12 «Філософія права» / І. М. Ситар. – Л., 2008. – 16 с.; Торопов А. А. Восстановительная функция права : Вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / А. А. Торопов. – Нижний Новгород, 1998. – 25 с. та ін.

<sup>3</sup> Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 297; Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. / В. Н. Хропанюк. – М. : Интерстиль, 2001. – С. 197 та ін.

<sup>4</sup> Рабінович П. М. Норма права / П. М. Рабінович // Великий енциклопедичний юридичний словник ; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 533.

<sup>5</sup> Палазян А. С. Функциональность права в контексте различных типов правовопонимания: история и современность : моногр. / А. С. Палазян. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2009. – 100 с.

<sup>6</sup> Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А. И. Абрамов. – Нижний Новгород, 2005. – 26 с.; Барнашова Л. П. Воспитательная функция права развитого социализма : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Л. П. Барнашова. – М., 1982. – 19 с.; Бутузов С. В. Информационная функция права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. В. Бутузов. – СПб., 2004. – 24 с.; Ситар І. М. Онтологічні функції права : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. :12.00.12 «Філософія права» / І. М. Ситар. – Л., 2008. – 16 с.; Торопов А. А. Восстановительная функция права : Вопросы теории и практики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / А. А. Торопов. – Нижний Новгород, 1998. – 25 с.; Цикаришвили О. Г. Охранная функция российского права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / О. Г. Цикаришвили. – Саратов, 2008. – 26 с. та ін.

<sup>7</sup> Палазян А. С. Функциональная характеристика права : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. С. Палазян. – М., 2009. – С. 7–8.

<sup>8</sup> Пархоменко Н. М. Джерела права : теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Н. М. Пархоменко. – К., 2009. – С. 14–15.

<sup>9</sup> Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права / А. И. Абрамов. – М. : Nota Bene, 2005. – С. 29; Алексеев С. С. Проблемы теории права : Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев ; [науч. ред. : Р. К. Русинов ; отв. за вып. В. М. Семенов]. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972–1973. – Т. 1. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – С. 91; Вопленко Н. Н. Сущность, принципы и функции права : учебн. пособ. / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во Волгогр. ун-та, 1998. – С. 45 та ін.

<sup>10</sup> Оніщенко Н. М. Функції права: значення, сутність, система / Н. М. Оніщенко, О. М. Лощикін // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 2. – С. 9.

<sup>11</sup> Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. / О. В. Батанов ; [відпов. ред. М. О. Баймуратов]. – Х. : Одіссей, 2008. – С. 11.

<sup>12</sup> Муниципальное право Российской Федерации : учебн. для вузов / под. ред. Н. С. Бондаря. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – С. 41.

<sup>13</sup> Ситар І. М. Онтологічні функції права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.12 «Філософія права» / І. М. Ситар. – Л., 2008. – С. 12–13.

<sup>14</sup> Теория государства и права : учебн. / [коллектив авторов ; под ред. А. М. Васильева]. – М. : Юрид. лит., 1977. – С. 88.

<sup>15</sup> Аулинг Р. Ю. Основные функции социалистического государства (по материалам Эстонской Советской Социалистической Республики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Р. Ю. Аулинг. – Л., 1953. – 21 с.; Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1979. – 301 с.; Глебов А. П. Понятие и структура функций социалистического государства. Пособие по спецкурсу «Проблемы социалистического государства и права» / А. П. Глебов ; отв. ред. Галаган И. А. – Воронеж, 1974. – 37 с.; Денисов А. И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции / А. И. Денисов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 424 с.; Кириллов Н. Н. Функции советского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Кириллов. – М., 1950. – 11 с.; Коженевский В. Б. Функции советского общенародного социалистического государства : учеб. пособ. / В. Б. Коженевский ; отв. ред. В. И. Нижечек. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1974. – 54 с.; Погорелко В. Ф. Осуществление местными Советами народных депутатов функций Советского общенародного государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право; финансовое право» / В. Ф. Погорелко. – М., 1988. – 35 с.; Черноголовкин Н. В. Вопросы теории функций социалистического государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 710 «Теория государства и права» / Н. В. Черноголовкин ; Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. – М., 1971. – 34 с. та ін.

<sup>16</sup> Бабаев С. В. Теория функций современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. В. Бабаев. – Нижний Новгород, 2001. – 25 с.;

Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми : моногр. / В. В. Волинець. – К. : Логос, 2012. – 509 с.; Джурасва О. О. Функції сучасної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. О. Джурасва. – Одеса, 2006. – 20 с.; Лоцихін О. М. Функції сучасної держави: нарис юридичної теорії : моногр. / О. М. Лоцихін. – К. : Логос, 2013. – 227 с.; Мотиль І. І. Основні внутрішні функції Української держави : моногр. / І. І. Мотиль ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К. : ТОВ «ВБ «Аванпост-Прим», 2008. – 184 с. та ін.

<sup>17</sup> Лук'янова Г. Ю. Комплементаризм праворозуміння: актуальні наукознавчі аспекти : моногр. / Г. Ю. Лук'янова. – Л. : ПП Сорока Т. Б., 2014. – 214 с.; Національні тенденції та міжнародний досвід сучасного праворозуміння : моногр. / [Ю. С. Шемшученко та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2013. – 478 с.; Палазян А. С. Функциональность права в контексте различных типов правопонимания: история и современность : моногр. / А. С. Палазян. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2009. – 100 с.; Плавич В. П. Проблемы сучасного праворозуміння. Теоретико-методологічний та філософсько-правовий аналіз : моногр. / В. П. Плавич. – Одеса : Астропринт, 2011. – 228, [4] с. та ін.

<sup>18</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : Курс в двух томах. – М. : Юрид. лит., 1981–1982. – Т. 1. – С. 187, 191.

<sup>19</sup> Рыженков А. Я. Компенсационная функция советского гражданского права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / А. Я. Рыженков. – Саратов, 1981. – С. 4–5.

<sup>20</sup> Шкатулла В. И. Функции советского трудового права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. № 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / В. И. Шкатулла. – М., 1980. – С. 6.

<sup>21</sup> Щербина В. І. Функції трудового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В. І. Щербина. – Х., 2009. – 32 с.

### Резюме

#### **Батанов О. В. Проблеми теорії функцій муніципального права.**

У статті розглядаються проблеми теорії функцій сучасного муніципального права. Аналізуються характерні ознаки функцій муніципального права. Формулюється визначення поняття функцій сучасного муніципального права як основних напрямів та видів впливу муніципального права на суспільні відносини, які виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації й захисту муніципальних прав особи.

**Ключові слова:** муніципальне право, функції муніципального права, джерела муніципального права, система муніципального права, інститути муніципального права, норми муніципального права.

### Резюме

#### **Батанов А. В. Проблемы теории функций муниципального права.**

В статье рассматриваются проблемы теории функций современного муниципального права. Анализируются характерные признаки функций муниципального права. Формулируется определение понятия функций современного муниципального права как основных направлений и видов влияния муниципального права на общественные отношения, которые возникают в процессе признания, становления, организации и осуществления муниципальной власти, а также реализации и защиты муниципальных прав личности.

**Ключевые слова:** муниципальное право, функции муниципального права, источники муниципального права, система муниципального права, институты муниципального права, нормы муниципального права.

### Summary

#### **Batanov O. The problems of theory of the functions of a Municipal Law.**

In article problems of the theory of functions of a modern Municipal Law are considered. Characteristic signs of functions of a Municipal Law are analyzed. Definition of concept of functions of a modern Municipal Law as main directions and types of influence of a Municipal Law on social relations that arise in the process of recognition, formation, organization and implementation of municipal authorities, as well as the realization and protection of rights of the individual municipalities.

**Key words:** Municipal Law, functions of a Municipal Law, sources of a Municipal Law, system of a Municipal Law, institutes of a Municipal Law, norms of a Municipal Law.

## Х. В. ПРИХОДЬКО

*Христина Вікторіна Приходько, доктор юридичних наук, доцент, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України*

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Питання децентралізації є комплексним і багатоаспектним, надзвичайно складним, з праксеологічної точки зору. З позиції публічно-правових наук, особливу увагу привертають її аксіологічні, ніж суто прагматичні (технологічні) сторони. Оскільки децентралізація є одним з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади. Крім цього, виступає стратегічно визначеним вектором сучасної державної політики; є однією зі складових майже усіх галузевих реформ. Питання децентралізації привертають увагу дослідників абсолютно різних наукових галузей. Однак, ні в теорії, ні на практиці не склалося єдиної уніфікованої (універсальної) концепції децентралізації та окремих її складових, типів, моделей. Як зазначають зарубіжні експерти з цієї проблематики, вибір форми та акцентів децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин організації публічної влади та управління на усіх рівнях територіального устрою<sup>1</sup>. У сучасних умовах децентралізація виступає одним із факторів політичної безпеки, що сьогодні набуває більшої гостроти та дискусійності. У будь-якому разі, очевидними є пріоритетність і стратегічна значущість принципу децентралізації в державній політиці – як у міжнародному, так і внутрідержавному вимірах. Свідченням цього виступають положення ключових документів інституційного-правового забезпечення сучасної державної політики України, насамперед, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>2</sup>, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»<sup>3</sup>, Коаліційної угоди<sup>4</sup>, Позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України»<sup>5</sup>, Програми Кабінету Міністрів України<sup>6</sup>. Наведеними документами задекларований намір держави та прагнення суспільства модернізувати систему публічного управління та привести усі її складові у відповідність з міжнародно-правовими стандартами. І оскільки мета цієї праці – висвітлити проблемні питання формування правової основи децентралізації публічної влади та подальшої імплементації принципу та утвердження сталої моделі місцевого самоврядування, далі акцентуємо увагу саме на цьому зрізі децентралізації.

Концептом реформаторських змін у зазначеному аспекті виступають міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, насамперед, ратифіковані Верховною Радою України Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Додатковий Протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування 2009 р. Україні знадобилось чимало часу для визначення власної моделі децентралізації публічної влади та організації ефективного місцевого самоврядування. Стан концептуального та правового забезпечення цих складових залишається фрагментарно визначеним на законодавчому рівні й сьогодні. Такий інфантильний підхід публічного менеджменту до цього питання пояснюється і надзвичайною пасивністю самих громадян. Як наслідок, в країні триває постійний процес реформ, соціальна сутність і значущість яких вже втратила потенційний ефект хоча б від того, що цей процес виявився занадто тривалим і безрезультативним. Про що свідчать як існуючі публічні конфлікти, компетенційні спори, так і законодавчі ініціативи щодо автономності адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня та незадовільного стану реалізації права місцевого самоврядування.

Ці чинники є черговою рушійною силою екологічних, інформаційних, політичних, економічних, соціальних, культурних і інших перетворень, які назріли в суспільстві, з одночасним базовим правовим супроводом цього процесу – стратегічним, концептуальним, програмним, процесуально-правовим забезпеченням на усіх рівнях нормотворчості. Назрілою та вкрай необхідною є підвищена політична активність первинних суб'єктів влади – громадян і громад. Однак, сьогодні не можна сподіватись і на ефективність таких радикальних реформаторських форм як, наприклад, лібертарний муніципалізм, суть якого полягає у високому рівні ініціативності та автономності муніципальних утворень, які виступають альтернативою державності<sup>7</sup>. Однак, якщо концептуально і реально Україна визнає стратегію децентралізації публічної влади, однією з важливих умов її реалізації є взаємна відповідальність як репрезентативної влади на місцях і державної влади, так і територіальних громад. У цих умовах набуває особливої ролі інститут громадського контролю, процедури якого, хоча й недосконало, але ж передбачені на конституційному та законодавчому рівні.

Відзначимо й те, що в ході імплементації на національному рівні деякі базові поняття і принципи децентралізації публічної влади не знаходять уніфікованого сприйняття при подальшій реалізації в сучасній конституційно-проектувальній діяльності. Зокрема, дещо спотворена законодавча інтерпретація принципу субсидіарності в місцевому самоврядуванні не сприяє ефективності застосування його як базового принци-