

## ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ

*Розглянуто питання у сфері специфіки функціональних аспектів правових норм у муніципальному праві. Охарактеризовано теоретико-правову природу теорії «функцій», «функцій норм права» із застосуванням відповідних засобів наукового аналізу. Окреслено зміст та сформульовано розуміння «функції муніципально-правових норм».*

**Ключові слова:** функції, муніципальне право, місцеве самоврядування, функції муніципально-правових норм.

Сучасний розвиток муніципального права України актуалізує необхідність поглибленого дослідження тих чинників, що справляють функціональний вплив на муніципально-правові відносини, на правову систему місцевого самоврядування загалом. Цілком очевидно, що у цьому сенсі постає за мету науково-правова проблема з визначенням функцій муніципально-правових норм. Адже мета будь-якої теорії, як зауважує С. Н. Єгоров, полягає в наданні людському розуму зрозумілих йому відомостей про те, як влаштований об'єкт теорії, як він функціонує і як з ним слід поводитися, щоб досягти будь-яких інших, насамперед, практично важливих для людини цілей [1, с. 12].

Вивчення функцій правових норм у муніципальному праві також є одним з напрямів аналізу їх соціальної дії. Такий підхід ґрунтується на тому, що: – вивчення функцій правових норм у муніципальному праві є вивчення закономірних зв'язків між нормами права та іншими елементами правової системи муніципального права; – аналіз дає можливість глибше зрозуміти значення і зміст кожної конкретної функції муніципально-правових норм, її взаємозв'язок та взаємовплив; – дослідження функцій муніципально-правових норм є переважно якісним аналізом їх соціальної дії (фактичного результату).

Ступінь наукової розробки проблеми. У науково-теоретичних джерелах теоретики муніципального права розглядають окремі питання його функцій, аналізуючи цю конструкцію з певних як теоретичних, так і правових позицій. Низку питань, пов'язаних із сутністю, змістом, формою, способами та засобами їх впливу, певним чином, досліджено у працях зарубіжних і вітчизняних учених, зокрема О.Є. Кутафіна та В.І. Фадеєва [2], І.В. Видріна та А.Н. Кокотова [3], О.В. Батанова [4] та ін.

Метою цієї статті є методологічна характеристика загальнотеоретичних питань пов'язаних з сутнісним розумінням функцій правових норм у муніципальному праві.

За твердженням Ю. Г. Маркова, саме в рамках функціонального підходу система розглядається виключно з позиції її зовнішнього аспекту. Функцією, або поведінкою системи, можна назвати все те, що можна дізнатися про систему, не торкаючись її внутрішнього змісту, абстрагуючись від нього. Розглядаючи поведінку системи як певне цілісне явище, ми не ставимо питання про те, а чи не являється ця цілісність адитивним результатом взаємодії частин. Послідовно проводячи функціональний принцип, можливо розглянути ціле як результат взаємодії системи із середовищем, як властивість відносин між системою і середовищем. Це дуже важливе зауваження, яке дає змогу зрозуміти суть функціонального підходу якраз у методологічному, філософському плані [5, с. 14–15].

Водночас питання функціональних аспектів муніципально-правових норм залишається одним з малодосліджених у вітчизняній правовій науці питань. Тобто в контексті визначеної мети та поставленого питання, на наш погляд, теорія функцій муніципально-правових норм є складною і недостатньо розв'язаною проблемою науки національного муніципального права.

Погляди, що відображено як у філософській літературі, так і в теоретико-правових джерелах, свідчать про розбіжність поглядів щодо терміна «функції». Отже, ця дефініція має специфічні системоутворювальні композиційні елементи з відповідною логіко-лексичною сутністю стосовно змістовної характеристики даного явища. За висловом О. В. Батанова, цей термін належить до категоріального апарату, використання якого

дає змогу утворити систему понять, без яких не може існувати жодна наука, а сам термін «функція» було запроваджено в науковий вжиток лише у другій половині XVII ст. Г. Лейбніцем та використовувався переважно в технічних науках. У наукових напрямках соціального профілю феномен «функція» не застосовували до початку XIX ст. [6, с. 370, 371].

Таким чином, термін «функція» в юриспруденції є, певним чином, новою юридичною категорією, а тому його генезис у правознавстві слід пов'язувати, насамперед, із сучасними науковими дослідженнями як у філософській, так і правових науках.

Водночас не існує єдиного методологічного підходу до аналізу та одноставного розуміння функцій правових норм у муніципальному праві і в юридичній літературі. Це спонукає до поглибленого науково-теоретичного обґрунтування конструкції «функції муніципально-правових норм», що матиме свій подальший практичний розвиток у правовій системі муніципального права.

У цьому сенсі, як зазначає І. В. Дробуш, усебічне ефективне і ґрунтовне дослідження функцій може здійснюватися, насамперед: шляхом аналізу законодавства України; ретельного вивчення досвіду роботи органів місцевого самоврядування в Україні; використання досягнень наукової думки в галузі муніципального права, а також низки інших правових дисциплін, зокрема теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового права тощо; врахування досвіду муніципальних реформ у зарубіжних країнах [7, с. 8].

Таким чином, розкриття цієї проблеми потребує комплексного, міжгалузевого методологічного підходу, звернення до науково-теоретичних положень низки юридичних дисциплін з метою вирішення поставленого завдання для досягнення загальної мети цього дослідження.

Апелюємо, насамперед до розуміння цього аспекту з філософської площини. У філософії функції визначаються як зовнішні вияви властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин. Етимологічно слово «функція» походить від латинського (*functio*) і перекладається як «виконання», «звершення», та тлумачать як «обов'язок, коло діяльності, призначення, роль», «залежна змінна величина, тобто величина, що змінюється в міру зміни іншої величини і

називається аргументом», «специфічна діяльність будь-якого організму та складових його органів», «значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначаються співвідношенням з іншими формами» [8, с. 42].

На думку філософів права, функції права – загальна характеристика призначення права, його службової ролі в суспільстві, тобто обґрунтування самого факту здійснення права в соціальному обігу.

Звернення до загальної характеристики терміна «функція» системою філософських знань, що є теоретичною основою, методологічним орієнтиром для всіх юридичних наук, у тому числі й для досліджень сфери понятійно-категоріального ряду системи муніципального права, обумовлює, на наш погляд, теорію функцій муніципально-правових норм.

Тлумачний словник української мови термін «функція» трактує як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; робота когось, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось (наприклад, функції директора); специфічна діяльність організму людини, тварини, рослин, їхніх органів, тканин і клітин (наприклад, захисна функція); величина, яка змінюється зі зміною незалежної змінної величини (аргументу) [9, с. 628].

На нашу думку, функції правових норм у муніципальному праві слід досліджувати також на основі аналізу функцій права, які мають первинний, щодо функцій норм права, характер.

Науковці у сфері теорії права стверджують, що система функцій права безпосередньо пов'язана із системою права. Відповідно до складових елементів останньої, можна виокремити п'ять груп функцій права, які утворюють їх систему: 1) загальногалузеві (властиві всім галузям права); 2) міжгалузеві (притаманні двом і більше, але не всім галузям права); 3) галузеві (притаманні лише одній галузі права); 4) правові інститути (притаманні конкретному інституту права); 5) норми права (притаманні конкретному виду норм права) [10, с. 211–212].

Як зауважує П. М. Рабінович, саме функції права висвітлюють предметно-змістовну роль, «роботу» права в суспільстві. Тому знання функцій права дає можливість скласти уяву про те, що саме очікувати від функціонування права (правового регулювання). Крім того, через пізнання функцій права усвідомлюється соціальна

значущість юридичної діяльності, а також діяльності тих посадових осіб, чия робота так чи інакше «вплетена» у процес правового регулювання [11, с. 95].

Важливою, у контексті дослідження, є думка професорів В. М. Корельського та В. Д. Перевалова про те, що суть і соціальне значення права виявляється в його функціях. Саме вони віддзеркалюють основні напрями дії права на суспільні відносини і поведінку людей, дають змогу дати узагальнювальну характеристику «роботи» юридичних норм [12, с. 247].

Національні вчені в галузі теорії права термінологічно «функції» формулюють як напрями діяльності, спосіб діяння об'єкта, спрямований на досягнення певного ефекту. У функціях дістає вияв призначення об'єкта. У соціальній сфері – це роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо суспільства. Тому може йтися, наприклад, про функції права, функції держави, функції науки тощо [13, с. 24].

Методологічний розгляд питання функцій права, на нашу думку, дає лише загальну його характеристику, за допомогою якої можливо визначити зовнішні його властивості, але методологічно не виділяє саме функції його норм. Тому слід також звернутися до теоретико-методологічних підходів до пізнання функцій норм права як першооснови системи права та регулятора відповідного виду суспільних відносин, що становлять їх предмет.

Т. Н. Радько вважає, що функція визначеної норми – це функція окремої клітинки системи права, яка характеризує головну функцію не прямо, а опосередковано. Вона акцентує увагу на окремій деталі, часточці в основній функції права. При цьому вони містяться в правовій нормі як в особливій юридичній реальності, здатній впливати на суб'єктів права своєю вольовою спрямованістю, цільовим приписом, владною забезпеченістю, чіткістю вимоги. Це положення відповідає вченню про функції об'єктів, у якому підкреслюється, що функція закладена в кожному об'єкті, здатному діяти [14, с. 70–71].

Отже, функції норм права, моделюючи функції права, формулюють відповідну головну його функцію не прямо, а опосередковано, та співвідносяться як частина й ціле.

Зазначена концепція розуміння певних функціональних аспектів правових норм, дає змогу акцентувати увагу на тому, що одинична муніципально-правова норма не може сповна бути

універсальним регулятором певного виду муніципально-правових відносин, а отже, не може об'єктивно загалом вирізнити відповідну функцію муніципального права, а лише акцентує увагу на її окремій деталі, часточці в основній функції муніципального права.

Річ у тому, що юридична норма, як стверджує М. І. Абдулаєв, завжди є частиною єдиного цілого – системами права. Лише рамках системи правова норма може функціонувати і вирішувати завдання, що стоять перед нею, з регулювання й охорони суспільних відносин. Свої ж справжні правові властивості вона набуває в органічній єдності з іншими юридичними нормами та іншими правовими явищами [15, с. 75].

Як зауважує Ж. Б. Доржиєв, функціональні зв'язки норм права – це вид системоутворювальних зв'язків, що виявляють єдність права. Право – це складна функціональна система. Окремі норми відіграють різну роль у правовому регулюванні. Між ними є предметна і функціональна спеціалізація (розподіл праці). Спеціалізація припускає наявність між ними зв'язків взаємодії. У цьому разі прослідковуються, передусім, зв'язки субординації (ієрархічні), зв'язки формальної субординації, тобто підпорядкування одних норм іншим, ієрархічно вищим; зв'язки норм права і засадничих принципів права як зв'язки змістовного характеру, змістовна підлеглість норм принципам; охоронні зв'язки, що випливають з відмінності регулятивної й охоронної функції права. Ієрархічність системи права виявляється в тому, що вона складається з норм різної юридичної сили. Є норми вищого ієрархічного порядку з вищою юридичною силою і норми нижчого ієрархічного рівня, підлеглі нормам вищого рівня. Ієрархічність норм обумовлена ієрархічністю органів держави, що видають норми права [16, с. 148].

Таким чином, на наш погляд, лише у відповідній комплексності та ієрархічному зв'язку, муніципально-правові норми виявляють ті функції, які зумовлені соціальним призначенням муніципального права. Отже, функції муніципально-правових норм відображають сутнісні об'єктивно необхідні ієрархічні правові зв'язки, характеризують внутрішньо властивий стан системи муніципального права, види та напрями його правового впливу. Тому функції муніципально-правових норм виступають у системній формі. Звідси всі вони є внутрішньо взаємо-

пов'язаними, мають спільне джерело, яким є система муніципального права, і реалізація кожної з них пов'язана з реалізацією інших.

Функції муніципально-правових норм формують види й головні напрями впливу муніципального права на відповідні компоненти системи місцевого самоврядування. У цьому аспекті функції муніципально-правових норм характеризують відповідну основну функцію муніципального-права опосередковано, а отже, відображають сутнісні об'єктивно необхідні зв'язки існування останньої.

Відтак, функції муніципально-правових норм характеризують внутрішньо властивий стан і спосіб дії муніципального права й системно зумовлюють зміст основних видів та напрямів правового впливу на муніципальні відносини, у чому і виявляється їх сутність та соціальна цінність, що відповідає зазначеній доктрині теорії функцій норм права.

На-наш погляд, призначення функцій у муніципальному праві полягає в тому, що, по-перше, усі функції у його системі діють (впливають) одночасно, по-друге, їх правовий вплив має відповідну спрямованість на досягнення певного правового результату (мети), по-третє, мають адитивний характер (можливість доповнювати одна одну), по-четверте, свою дію поширюють у конкретній сфері правовідносин, у певних межах, по-п'яте, як результат взаємодії системи із середовищем, виявляють властивість відносин між системою і середовищем; по-шосте, як явище (правове утворення), що залежить від іншого явища (системи муніципального права), є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін.

Відтак, функції муніципально-правових норм є внутрішньою здатністю системи муніципального права до певного правового впливу. Функції охоплюють і фактично поширюються на всі ті сфери муніципальних відносин, які врегульовані правовими нормами муніципального права й охоплюються її змістом. Тому широке коло муніципально-правових відносин зумовлює і досить широке коло відповідних функцій правових норм у муніципальному праві.

Ураховуючи особливості з-поміж наведених вище сукупності підходів до визначення категорії «функції» та відповідні її інтерпретації і змістовні характеристики, спробуємо побудувати базову (опорну) дефініцію «функції муніципально-правових норм», що має узагальнити озна-

ки, властивості та взаємозв'язки досліджуваного явища.

У спектрі проведеного дослідження, пропонуємо під функціями муніципально-правових норм розуміти напрями та види правового впливу на відповідні елементи системи муніципального права, з метою досягнення конкретних змін або підтримання певного їх стану.

#### Література

1. *Егоров С. Н.* Аксиоматические основы теории права / С. Н. Егоров. – СПб. : Лексикон, 2001. – 272 с.

2. *Кутафин О. Е.* Муниципальное право России / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юрист, 1994. – 168 с.

3. *Выдрин И. В.* Муниципальное право России : [учеб. для вузов] / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : Издательская группа Норма-Инфра, 1999. – 368 с.

4. *Батанов О. В.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Батанов. – К. : 2000. – 25 с.

5. *Функциональный* подход в современном научном познании / Ю. Г. Марков ; отв. ред. А. Н. Кочергин, М. В. Глазырин. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1982. – 255 с.

6. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [моногр.] / О. В. Батанов / відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.

7. *Дробуш І. В.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні : [моногр.] / І. В. Дробуш. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.

8. *Свидерский В. И.* Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений / В. И. Свидерский, Р. А. Зобов. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – 128 с.

9. *Тлумачний* словник української мови / [уклад. : Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.

10. *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права : [учеб.] / Черданцев А. Ф. – М. : Юристъ, 2003. – 395 с.

11. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – [5-те вид. зі змінами] / Рабінович П. М. – К. : Атіка. – 2001. – 176 с.

12. *Теория государства и права* : учеб. для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Первалова. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М. : НОРМА, 2002. – 616 с.

13. *Кельман М. С.* Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : [підруч.] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – 353 с.

14. *Общая теория государства и права* : [акад. курс : в 3 т.] / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – [2-е изд., перераб. и доп.]. –

М. : ИКД «Зерцало-М», 2001. – Т. 2. – 2001. – 528 с.

15. *Основы права* : [учеб. для вузов] / под ред. М. И. Абдулаева. – СПб. : Питер, 2004. – 604 с.

16. *Доржиев Ж. Б.* Теория государства и права : [учеб.-метод. пособие] / Доржиев Ж. Б. – Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2005. – 345 с.

### **М. Т. Дутка**

Функциональный аспект муниципально-правовых норм

Рассмотрен вопрос в сфере специфики функциональных аспектов правовых норм в муниципальном праве. Охарактеризована теоретико-правовая природа теории «функций», «функций норм права» с применением соответствующих средств научного анализа. Очерчено содержание и сформулировано понимание «функции муниципально-правовых норм».

### **M. T. Dutka**

Funktional aspect of munitsipal-legal norms

Considered the question in the area of specific functional aspects norms of law in municipal law. Describes the theoretical-legal nature of the theory of «functions», «functions norm of the law» with the use of appropriate scientific analysis. Outlined content and formulate understanding «functions of norms of municipal-law»