

УДК 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.14>

## ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ФУНКЦІЙ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВА

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

ORCID: 0000-0002-0239-4539

*e-mail: batanov\_olexandr@ukr.net*

### **Батанов О.В. Функції муніципального права як галузі права: дискусійні питання теорії.**

У статті розглядаються проблеми теорії функцій сучасного муніципального права. Розкрито основні сутнісні та змістовні, об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні аспекти сучасного муніципального права. Зазначено, що серед основних завдань, 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 не лише її статичних і матеріальних, а й динамічних – функціональних і процесуальних елементів, є важливою теоретико-методологічною основою розвитку й удосконалення системи вітчизняного муніципалізму, чинного муніципального законодавства, а також муніципальної правотворчої та правозастосовної діяльності.

Проте, якщо теорія проблемних питань муніципального права як галузі права, його генезису, джерел, норм та інститутів знайшли відображення в працях українських дослідників, то проблемні функції цієї галузі права залишаються майже недослідженими. Розуміння сутності та змісту функцій муніципального права дає змогу зрозуміти значення цієї галузі права для регулювання суспільних відносин і відповіді на питання про роль муніципального права в суспільстві та державі.

Доводиться, що юридичні особливості та класифікації функцій муніципального права знаходять своє логічне продовження в кожній самостійній групі цих функцій, які можна виділяти відповідно до відповідних критеріїв поділу. До цих критеріїв, що є основою класифікації функцій муніципального права, слід віднести: а) об'єкти впливу муніципального права. За цим критерієм необхідно розрізняти такі об'єктні функції муніципального права, з числа основних, як політична функція, економічна функція, соціальна функція, ідеоло-

гічна функція та відповідні зовнішні функції муніципального права; б) способи і засоби впливу муніципального права на відповідні суспільні відносини. До таких функцій слід відносити регулятивну, установчу, охоронну, контрольну, інтегративну (системоутворюючу), правотворчу, правозастосовчу, інформаційну, аксіологічну та ряд інших функцій муніципального права; в) умови впливу муніципального права на відповідні суспільні відносини. До таких функцій слід відносити темпоральні (постійні та тимчасові) і територіальні (загальнодержавні та місцеві).

Ці критерії виступають основними критеріями класифікації функцій муніципального права і не виключають можливість виявлення інших критеріїв, які б дали змогу вдосконалити їх класифікацію.

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

### **Batanov O.V. The functions of a Municipal Law as a branch of law: debatable issues of theory.**

In article problems of the theory of functions of a modern Municipal Law are considered. The basic essential and meaningful, objective and subjective, internal and external aspects of modern Municipal Law. It is noted that among the basic tasks that are currently faced domestic science Municipal Law, is the formation of a coherent and comprehensive knowledge of the system of municipal law of Ukraine, its legal aspects and patterns of development and operation of its norms and institutions. A holistic conception of the Municipal Law of Ukraine in the unity of its static and functional, material and procedural elements are important theoretical and methodological basis for the development and improvement of the system of national municipalism, current municipal legislation and municipal law-making and law enforcement activities.

However, if the theory of problematic issues of Municipal Law as in law, its genesis, sources, norms and institutions are reflected in the works of Ukrainian researchers, the problem functions of this area of law remains almost unexplored. Understanding the nature and content of the functions of Municipal Law makes it possible to understand the importance of this area of law to regulate social relations and answer questions about the role of Municipal Law in society and the state.

It is proven that the legal features and qualifications of the functions of municipal law find their logical continuation in each independent group of these functions, which can be distinguished according to the appropriate division criteria. These criteria, which are the basis for the classification of functions of municipal law, should include: a) objects of influence of municipal law. According to this criterion, it is necessary to distinguish such objective functions of municipal law, from among the main ones, such as political function, economic function, social function, ideological function and corresponding external functions of municipal law; b) ways and means of influence of municipal law on relevant social relations. Such functions should include regulatory, establishing, protective, control, integrative (system-forming), law-making, law-enforcing, informational, axiological and a number of other functions of municipal law; c) conditions of influence of municipal law on relevant social relations. Such functions should include temporal (permanent and temporary) and territorial (national and local).

These criteria are the main criteria for the classification of functions of municipal law and do not exclude the possibility of identifying other criteria that would make it possible to improve their classification.

**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.

**Постановка проблеми.** 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 не лише її статичних і матеріальних, а й динамічних – функціональних 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 концептуальні питання теорії системи муніципального права як галузі права, її генезису, предмету і методу, джерел, норм та інститутів знайшли своє відображення у працях вітчизняних дослідників, то проблема функцій цієї галузі права, за виключенням окремих публікацій [1–2], залишається майже не дослідженою. Розуміння сутності та змісту функцій муніципального права дає можливість зрозуміти значення цієї галузі права для регулювання суспільних відносин та відповісти на питання про роль і місце муніципального права у суспільстві та державі. Концептуальний аналіз муніципального права, його норм та інститутів, муніципально-правових явищ та процесів залишається неповним, статичним без з'ясування їх функціональних аспектів.

**Стан опрацювання.** За останні три десятиліття вітчизняна юридична наука виробила певні підходи до проблем місцевого самоврядування та муніципального права, чому сприяли праці М.О. Баймуратова, Ю.М. Бисаги, В.І. Борденюка, І.А. Галіахметова, К.В. Головка, В.П. Гробої, І.В. Дробуш, Б.В. Калиновського, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, М.П. Орзіха, І.С. Пирого, В.Ф. Погорілка, В.А. Стрільчука та ін. Прийняття Конституції України, формування законодавства про місцеве самоврядування, розвиток муніципального права стали потужним поштовхом до активізації української муніципалогії. Водночас у юридичній науці залишається чимало дискусійних питань щодо принципів, предмету і методу муніципального права як галузі права, його системи та функцій, ролі та місця у національній системі права тощо, авторський погляд на деякі з них викладений у цій статті.

**Метою статті** є обґрунтування сучасних підходів до класифікації функцій муніципального права як галузі права.

**Виклад основних положень.** Концептуальний аналіз поглядів вітчизняних вчених на функції права в цілому і, зокрема, на функції муніципального права, їх становлення і розвиток, основні юридичні властивості тощо, дозволяють зробити висновок, що ця категорія є однією з найбільш складних у муніципально-правовій науці. Вона виражає сутність і зміст муніципального права, його роль і місце у суспільстві і державі й позначається основними напрямками та видами впливу на відповідні суспільні відносини.

Спираючись на ці та інші характеристики, функції муніципального права як галузі права доцільно визначати як основні напрями та види впливу муніципального права на суспільні відносини, які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини [1, с. 68].

Зазначені юридичні особливості функцій муніципального права знаходять своє логічне продовження в кожній самостійній групі цих функцій. Ці групи функцій можна виділити відповідно до відповідних критеріїв поділу. Адже за своєю номенклатурою функції муніципального права є доволі різноманітними і потребують класифікації.

До критеріїв, що є основою розмежування функцій муніципального права, слід віднести: 1) об'єкти впливу муніципального права; 2) способи і засоби впливу муніципального права на відповідні суспільні відносини; 3) умови впливу муніципального права на відповідні суспільні відносини. Ці критерії виступають основними критеріями класифікації функцій муніципального права і не виключають можливість виявлення інших критеріїв, які б дали змогу вдосконалити їх класифікацію.

У першу чергу, функції муніципального права слід класифікувати за об'єктами впливу норм цієї галузі права. Основними об'єктами впливу муніципального права є основні сфери муніципального життя, а саме – політична, економічна, соціальна, культурна (ідеологічна або духовна), а також зовнішня сфери. Відповідно, необхідно розрізняти такі об'єктні функції, з числа основних, як політична функція, економічна функція, соціальна функція, ідеологічна функція та відповідні зовнішні функції муніципального права. Виділення даної групи функцій зумовлено наявністю широкого кола сфер та питань (об'єктів) місцевого життя, які постають на локальному рівні. Об'єктні функції займають центральне місце у системі основних функцій муніципального права. Саме специфіка сфер муніципального життя та об'єктів локальної діяльності – питань місцевого значення, – є найсуттєвішим чинником побудови даної класифікації.

Водночас, на думку І.А. Галіахметова, «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» [2, с. 67].

Слід зазначити, що дана, так звана «єдина» або «об'єктна» класифікація функцій права, є в цілому загально визнаною у вітчизняній юридичній науці. В її основі знаходиться наявність відносно уособлених сфер суспільного життя, в яких виникають різноманітні та різнопланові питання місцевого значення на які спрямовано дію муніципального права. Водночас, необхідно зробити певне застереження щодо її умовності, як, доречі, і будь-якої іншої класифікації, враховуючи, що вона, за всієї своєї універсальності та сталості, не завжди здатна відобразити всього функціонального розмаїття муніципального права, оскільки сфери суспільних відносин знаходяться у процесі постійної еволюції, під впливом суб'єктивних та об'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників, соціально-економічного розвитку суспільства або муніципальної політики держави, змінюється їх кількість та зміст.

Тому, вважаючи у цілому виправданим поділ об'єктних функцій муніципального права залежно від сфери їх реалізації на внутрішні, які наводяться вище, і зовнішні об'єктні функції муніципального права, зокрема його зовнішньополітичні, зовнішньоекономічні чи зовнішньосоціальні функції, ми виходимо з того, що зовнішні та внутрішні об'єктні функції тісно пов'язані між собою, діють у певній єдності, доповнюючи одне одного. Безумовно, будь-якій кожному із інститутів чини норм муніципального права, його системі та джерелам притаманні загальні об'єктні функції, які мають внутрішню або зовнішню спрямованість та значення. Але це не виключає класифікації функцій муніципального права без виділення внутрішніх та зовнішніх аспектів, враховуючи, що кожна з його функцій має як внутрішній, так і зовнішній зміст.

Так, важливою сферою впливу муніципального права на суспільні відносини є політична сфера. Виділення політичної функції муніципального права зумовлене особливим місцем місцевого самоврядування у політичній системі, що дає змогу характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади (муніципальну владу). Саме у політичному плані місцеве самоврядування надає можливість членам територіальних громад безпосередньо керувати своїми спільними справами або здійснювати це через виборні та інші сформовані ними ж органи.

Також муніципальне право визначає ряд принципів політичної організації системи місцевого самоврядування, а саме – народовладдя; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування тощо. Зазначені принципи об'єктивізують ті керівні засоби, на основі

яких здійснюється вплив муніципального права на муніципально-політичні за своєю природою відносини, і, насамперед, на здійснення безпосередньої муніципальної демократії (особливо місцевих виборів та місцевих референдумів), організації та діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування місцевого самоврядування, їх відповідальності.

Муніципальне право визначає правосуб'єктність таких головних учасників муніципально-політичних відносин, як територіальні громади які є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, а також визначає порядок здійснення ними легітимної муніципально-політичної діяльності. Прикладом тому є не лише визначення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [3], а і можливість за рішенням місцевого референдуму дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради та сільського, селищного, міського голови (ст.ст. 78–79 цього Закону). Важливе муніципально-політичне значення має і право територіальних громад об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову, а також виходити із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом (Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [4].

Тим самими, муніципальне право цілеспрямовано впливає на регулювання політичної діяльності уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування, які одночасно виступають учасниками політичних муніципальних суспільних відносин.

Але насамперед політичні функції муніципального права виявляються у впливі на реалізацію муніципальних політичних прав громадян: право на участь у місцевому самоврядуванні; право брати участь в управлінні місцевими справами, у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування; право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів та ін.

Функції муніципального права також здійснюють цілеспрямований вплив на економічну сферу місцевого життя, забезпечуючи реалізацію економічних функцій територіальних громад та економічних прав людини у місцевому самоврядуванні. Так, економічні функції муніципальної влади полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі

діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. За змістом економічні функції муніципальної влади складаються з різних видів діяльності в окремих сферах господарського життя села, селища, міста, району, області. Такими сферами місцевої економіки є комунальна промисловість, підприємництво, сектор побутового обслуговування, сільське господарство тощо. В економічній сфері виділяються функції муніципальної влади у галузі інноваційної діяльності, підприємництва, державної регуляторної політики тощо.

Вагомий вплив муніципальне право здійснює і в соціальній сфері, виступаючи одним із найважливіших чинників формування дієздатних територіальних громад, соціальної політики у територіальних громадах та системи соціальних муніципальних прав людини. Ефективно працююче місцеве самоврядування як ланка громадянського суспільства має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, покликане здійснювати різноманітні функції у соціальній сфері життя населення. Так, за своєю сутністю соціальна функція муніципальної влади являє собою основні напрями і види її здійснення у соціальній сфері. За своїм змістом ця функція складається з певних напрямів муніципальної діяльності у різних сферах місцевого життя (сфери охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, побутового обслуговування тощо).

До основних напрямів діяльності суб'єктів муніципальної влади у соціальній сфері також належить діяльність у сфері соціального захисту членів територіальних громад, яка має прояв у наданні усім соціальним мінімумів, визначених відповідно до державних стандартів у тих галузях, де соціальні послуги забезпечені гарантіями Конституції України. Зокрема, це виховання, забезпечення житлом малозабезпечених, соціального забезпечення за віком та непрацездатності, надання комунальних послуг, вирішення питань про надання допомоги бідним, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих військовослужбовців, іншим категоріям громадян у будівництві та ремонті індивідуальних жилих будинків, забезпечення зайнятості населення тощо.

Важливим об'єктом впливу функцій муніципального права є культурна або духовна сфера суспільних відносин. Детермінована ця функція тим, що муніципальна влада у духовній сфері реалізується шляхом здійснення нею культурних функцій. За своєю сутністю функції муніципальної влади у галузі культури являють собою основні напрями її здійснення у вирішенні духовно-культурних питань місцевого значення.



За змістом дана функція складається з ряду напрямів діяльності у певних сферах культурного життя територіальних громад (зокрема, сфера освіти, сприяння розвитку науки, поліграфія і видавнича справа, муніципальні радіо і телебачення, театральні і музейні установи, архітектурна діяльність тощо).

Об'єктні функції муніципального права також можна класифікувати і за основними інститутами муніципального права, виділяючи функції загальних засад місцевого самоврядування, функції форм муніципальної безпосередньої демократії, функції муніципальних прав людини, функції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, функції сільських, селищних, міських голів тощо.

Наступним критерієм класифікації функцій муніципального права є способи і засоби здійснення основних напрямків впливу цієї галузі на суспільні відносини, що є предметом правового регулювання цієї галузі права. До таких функцій слід відносити регулятивну, установчу, охоронну, контрольну, інтегративну (системоутворюючу), правотворчу, правозастосовчу, інформаційну, аксіологічну, та ряд інших функцій муніципального права.

Найбільш важливою та вживаною функцією муніципального права, що вирізняється за способами і засобами є регулятивна функція. Регулятивні функції муніципального права виражають основні напрямки впливу цієї галузі права на суспільні відносини з метою забезпечення їх оптимального функціонування за допомогою утворення для цих суспільних відносин певних параметрів, закріплення їх в якості пріоритетних.

Традиційно регулятивна функція муніципального права здійснюється шляхом застосування регулятивного методу до суспільних відносин, що є предметом муніципального права. Переважна більшість норм муніципального права здійснюють регулювання відносин між суб'єктами муніципального права шляхом визначення статусу суб'єктів системи місцевого самоврядування, порядку реалізації їх функцій та повноважень, взаємовідносин між територіальною громадою в особі їх органів і посадових осіб, органами державної влади, органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами права на локальному рівні тощо.

Так, наприклад, згідно частин третьої та четвертої ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а та-

кож статутами територіальних громад. Статтею 17 цього Закону визначаються відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, ст. 18 – відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, ст. 18<sup>1</sup> – відносини органів місцевого самоврядування із судами загальної юрисдикції тощо.

Установча функція муніципального права виражається в установленні та нормативному закріпленні найважливіших суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування. Так, у преамбулі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] закріплено, що цей Закон визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому, згідно частини першої ст. 24 цього Закону, правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

Здійснення цієї функції проявляється в забезпеченні стабільності муніципально-правових відносин та в установленні найбільш доцільної програми їх позитивного вдосконалення. Ця функція виявляється в соціальній практиці, збереженні та укріпленні загальних засад, принципів місцевого самоврядування, у прогресивному розвитку їх у напрямку, визначеному Конституцією України тощо.

Ця функція, поряд з регулятивною, є однією з найбільш характерних для муніципального права. Зокрема, в Конституції та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» містяться норми-принципи і норми-дефініції, що встановлюють загальні засади місцевого самоврядування, нормативно визначають правовий статус суб'єктів муніципального права, встановлюють їх функції та повноваження тощо. Наприклад, ст. 1 встановлює, що: «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр»; «місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування»; «представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» тощо. Але найбільш повно установча

функція муніципального права виражена в Розділі XI Конституції України «Місцеве самоврядування» та Розділі I Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] – «Загальні положення».

Сутність і зміст охоронної функції муніципального права полягає в створенні нормативних і організаційних юридичних механізмів захисту існування і дії (функціонування) муніципального права. Ця функція виражається у визначенні системи гарантій місцевого самоврядування (Розділ IV. «Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Наприклад, у частині першій та другій ст. 71 цього Закону визначається, що територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Формою прояву охоронної функції муніципального права є й встановлення певних заборон. У цьому плані спорідненою з охоронною функцією є контрольна (обмежувальна) функція муніципального права. Одним із основних методів її здійснення є встановлення різних форм контролю та обмежень у муніципальному праві (застережень, іноді – заборон). Так, у частині другій ст. 3 встановлено, що будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Статтею 21 встановлено, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Муніципальне право здійснює вплив на суспільні відносини й через інтеграцію законодавства про місцеве самоврядування. Цю функцію можна назвати інтегративною або системоутворюючою. Найбільш повно системоутворююча функція муніципального права виявляється в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, згідно ст. 24 цього Закону правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. Правовий

статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

До функцій муніципального права можна віднести й організаційну функцію, що є фактично складовою установчої функції, спрямованої на забезпечення оптимальної організації системи місцевого самоврядування. Ця функція об'єктивізується в загальних засадах формування та діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, обрання сільських, селищних, міських голів, визначені організаційно-правових засад їх діяльності тощо. Так, наприклад, у частині першій та другій ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Правотворча функція муніципального права полягає у формуванні юридичних механізмів ініціювання, прийняття, зміни та припинення дії нормативно-правових актів місцевого самоврядування і забезпечення їх ефективного функціонування. Муніципальне право визначає предмет муніципального правотворення, суб'єктів муніципального правотворення, порядок ініціювання, прийняття, зміни та припинення дії муніципальних актів і гарантії їх реалізації. Наприклад, у частині першій ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Частиною першою ст. 59 цього Закону передбачено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Правозастосовча функція муніципального права виявляється в створенні та реалізації нормативно- і організаційно-правових механізмів і гарантій застосування, використання та дотримання норм муніципального права. Здійснення цієї функції забезпечується механізмом реалізації функцій муніципального права.

Інформаційна або комунікативна функція муніципального права полягає в тому, що на сьогодні ця галузь виступає джерелом інформації про сутність і зміст та особливості найбільш важливих юридичних явищ та процесів у сфері місцевого самоврядування, децентралізації та територіальної організації публічної влади. Завдяки цьому, такі категорії муніципального права, як «місцеве самоврядування», «територіальна громада», «загальні збори», «представницький орган місцевого самоврядування», «загальний склад ради», «органи самоорганізації населення», «право комунальної власності», «самооподаткування» та ін. отримали поширення в повсякденному спілкуванні громадян.

Аксіологічна функція муніципального права полягає у його впливі на суспільні відносини з метою формування його світогляду, життєвих переконань і орієнтирів, установок і відчуттів. На сьогодні загальноновизнаним є факт впливу муніципального права на формування муніципальних цінностей для жителів – членів територіальних громад, які усе частіше сприймають оточуюче муніципальне життя через призму його відповідності принципам місцевого самоврядування, а муніципальні ідеали у територіальних громадах пов'язують із європейськими стандартами муніципальної демократії та прав людини.

Існують й інші функції муніципального права, які підлягають класифікації за способами і засобами впливу цієї галузі права на суспільні відносини – програмна, прогностична, стабілізуюча та ін., що потребують подальшого дослідження.

Ще одним критерієм класифікації функцій муніципального права є умови здійснення його впливу на суспільні відносини. У свою чергу, ці умови слід поділяти на два різновиди – темпоральні (час) і територіальні (місце) умови.

За часом функції муніципального права поділяються на постійні й тимчасові. Переважна більшість функцій муніципального права, наведених вище, є основними. Вони мають, як правило, постійний характер. Ця особливість функцій муніципального права характеризує стабільність галузі. Водночас, окремі функції муніципального права мають тимчасовий характер, зокрема, ті, що передбачають здійснення функцій муніципального права в особливому правовому режимі надзвичайного стану, а також режимі воєнного стану.

За територією функції муніципального права поділяються на загальнодержавні та місцеві (ло-

кальні). Загальнодержавні функції, як постійні, так і тимчасові, полягають у цілеспрямованому впливі муніципального права на всі муніципально-правові відносини в Україні, тоді як місцеві – поширюються на локальні території, як правило на окремі адміністративно-територіальні одиниці, наприклад, Автономну Республіку Крим, гірські населені пункти тощо.

Наведені групи функцій муніципального права перебувають між собою у стійких взаємозв'язках і утворюють цілісну органічну систему – систему функцій муніципального права України, під якою слід розуміти сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених напрямків і видів впливу цієї галузі права на суспільні відносини.

Втім, як зазначає І. А. Галіахметов, істотною особливістю структури кожної із функцій галузі права є наявність субординаційних (ієрархічних, вертикальних), координаційних (горизонтальних) і реординаційних (зворотних) зв'язків між її компонентами. На його думку, 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» [2, с. 66].

**Висновки.** Підсумовуючи результати проведеного у даному розділі дослідження, можна зробити низку висновків та узагальнень, зокрема:

1. Функціям муніципального права як самостійній галузі права притаманні юридичні ознаки, що виражають сутність і зміст цієї галузі права, її призначення у суспільстві та державі, а також місце у національній системі права та правовій системі в цілому.

2. Функції муніципального права є активним способом дії права, що виражається в утворенні, зміні та припиненні правовідносин, що є предметом муніципально-правового регулювання. Отже, функції муніципального права слід розглядати виключно у фокусі предмету та методу (методів) муніципального права. Тому вони нерозривно пов'язані із функціями муніципальної влади та функціями муніципальних прав людини.

4. Юридичні особливості та кваліфікації функцій муніципального права знаходять своє логічне продовження в кожній самостійній групі цих функцій, які можна виділяти відповідно до відповідних критеріїв поділу. До цих критеріїв, що є основою розмежування та ранжування функцій муніципального права, слід віднести: а) об'єкти впливу муніципального права. За цим критерієм

необхідно розрізняти такі об'єктні функції муніципального права, з числа основних, як політична функція, економічна функція, соціальна функція, ідеологічна функція та відповідні зовнішні функції муніципального права; б) способи і засоби впливу муніципального права на відповідні суспільні відносини. До таких функцій слід відносити регулятивну, установчу, охоронну, контрольну, інтегративну (системоутворюючу), правотворчу, правозастосовчу, інформаційну, аксіологічну та ряд інших функцій муніципального права; в) умови впливу муніципального права на відповідні суспільні відносини. До таких функцій слід відносити темпоральні (постійні та тимчасові) і територіальні (загальнодержавні та місцеві).

Ці критерії виступають основними критеріями класифікації функцій муніципального права і не виключають можливість виявлення інших критеріїв, які б дали змогу вдосконалити їх класифікацію.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Батанов О. В. Проблеми теорії функцій муніципального права. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 65–70.
2. Галіахметов І. Функції муніципального права України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2013. № 2 (26). С. 66–69.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 91