

Доктринальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти)

*Олександр Батанов, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Віктор Кравченко, Академія праці, соціальних відносин і туризму*

Стаття присвячена концептуальним проблемам статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. Проведено концептуальний аналіз аксіологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості. Зазначається зв'язок з аксіологією муніципального статутного права проблеми його онтологічного значення. Обґрунтовано, що розкриття онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості дозволить показати роль статутів територіальної громади як особливої форми права з точки зору втілення у буття людини – члена територіальної громади ідеалів муніципальної демократії. Розкрито сутнісні ознаки та обґрунтовано структурні, змістовні та функціональні характеристики інституту статутного права у місцевому самоврядуванні. Звертається увага на узгоджувально-інтеграційну та орієнтаційно-координаційну цінність муніципальної статутної нормотворчості. Встановлено джерела та форми статутного права в місцевому самоврядуванні та обґрунтовано основні організаційно-правові закономірності його розвитку. Наведено систему функцій статутного права, до якої автори відносять такі, як: легітимну, управлінську, регуляторну, інноваційну, реформаторську, право установчу, правозахисну, етичну.

Робиться висновок, що важливим критерієм визначення дієвості статутів територіальних громад та системи їх функцій, їх соціальної цінності є ефективність реалізації цих функцій із метою втілення завдань та цілей, покладених на муніципальне статутне регулювання. Муніципальне статутне право – ніщо, якщо його положення не реалізовані в діяльності територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст у муніципально-правових відносинах. Неможливо зрозуміти цінність, сутність, зміст, функціонально-телеологічне призначення муніципального права, якщо відхилитися від механізму його реалізації в житті суспільства конкретних територіальних громад. Це твердження, насамперед, має бути віднесене до оцінки статутів територіальних громад, їх норм та функцій. Іншими словами, статuti територіальних громад залишаються абсолютно недієвими документами, а їх приписи – абстракцією, позбавленою реального змісту і практичного значення, у разі коли, по-перше, прийняття статутів територіальних громад не мало об'єктивних передумов; по-друге, статuti територіальних громад не здійснюють реального впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. У силу цього ефективність існування та функціонування статутів територіальних громад та їх нормативних приписів визначається ступенем їх реалізації.

Ключові слова: *міське самоврядування; статутна нормотворчість; статут територіальної громад; муніципальне статутне регулювання*

Doctrinal problems of the municipal statute norm-setting (axiological, ontological and teleological aspects)

Oleksandr Batanov, Institute of State and Law. V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine

Viktor Kravchenko, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

The article is devoted to the conceptual problems of statutory rulemaking in local self-government. Conceptual analysis of axiological aspects of municipal statute norm-making is carried out. There is a connection with the axiology of the municipal statute law of the problem of its ontological significance. It is substantiated that the disclosure of ontological aspects of municipal statutory rulemaking will show the role of territorial communities as a special form of law in terms of the embodiment of the ideals of municipal democracy as a person, a member of a territorial community. The essential features and substantiated structural, informative and functional characteristics of the institute of statutory law in the local self-government are revealed. Attention is drawn to the coordination-integration and orientation-coordination value of the municipal statutory norm-setting. Established sources and forms of statutory law in local self-government and substantiated the basic organizational and legal patterns of its development. The system

of functions of the statutory right, to which the authors include such as: legitimate, managerial, regulatory, innovative, reformatory, right of establishment, human rights, ethics are given.

It is concluded that an important criterion for determining the effectiveness of the statutes of territorial communities and the system of their functions, their social value is the effectiveness of the implementation of these functions in order to fulfill the tasks and objectives laid down in the municipal statutory regulation. Municipal statutory law - nothing if its provisions are not implemented in the activities of territorial communities and their members – the inhabitants of villages, settlements and cities, in municipal-legal relations. It is impossible to understand the value, essence, content, functional and teleological purpose of municipal law, if we deviate from the mechanism of its realization in the life of a society of specific territorial communities. This statement, first of all, should be attributed to the assessment of the statutes of territorial communities, their norms and functions. In other words, the statutes of territorial communities remain completely ineffective documents, and their prescriptions – abstraction, devoid of real meaning and practical significance, in the case where, firstly, the adoption of the statutes of territorial communities did not have objective preconditions; and secondly, the statutes of territorial communities do not have a real impact on social relations in the field of local self-government. Therefore, the effectiveness of the existence and functioning of the statutes of territorial communities and their normative requirements is determined by the degree of their implementation.

Keywords: local self-government; statutory norm-making; statute of territorial communities; municipal statutory regulation

Доктринальные проблемы муниципального уставного нормотворчества (аксиологические, онтологические и телеологические аспекты)

*Александр Батанов, Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины
Виктор Кравченко, Академия труда, социальных отношений и туризма*

Статья посвящена концептуальным проблемам уставного нормотворчества в местном самоуправлении. Проведен концептуальный анализ аксиологических аспектов муниципального уставного нормотворчества. Отмечается связь с аксиологией муниципального уставного права проблемы его онтологического значения. Обосновано, что раскрытие онтологических аспектов муниципального уставного нормотворчества позволит показать роль уставов территориальной общины как особой формы права с точки зрения воплощения в бытие человека – члена территориальной общины идеалов муниципальной демократии. Раскрыто сущностные признаки и обоснованно структурные, содержательные и функциональные характеристики института статутного права в местном самоуправлении. Обращается внимание на согласительно-интеграционную и ориентационно-координационную ценность муниципальной уставной нормотворчества. Установлены источники и формы статутного права в местном самоуправлении и обоснованы основные организационно-правовые закономерности его развития. Приведена система функций статутного права, к которой авторы относят такие, как: легитимную, управленческую, регуляторную, инновационную, реформаторскую, право учредительную, правозащитную, этическую.

Делается вывод, что важным критерием определения действенности уставов территориальных общин и системы их функций, их социальной ценности являются эффективность реализации этих функций с целью реализации задач и целей, возложенных на муниципальное уставное регулирование. Муниципальное уставное право – ничто, если его положения не реализованы в деятельности территориальных общин и их членов – жителей сел, поселков и городов в муниципально-правовых отношениях. Невозможно понять ценность, сущность, содержание, функционально-телеологическое назначение муниципального права, если отклониться от механизма его реализации в жизни общества конкретных территориальных общин. Это утверждение, прежде всего, должно быть отнесено к оценке уставов территориальных общин, их норм и функций. Иными словами, уставы территориальных общин остаются абсолютно недееспособными документами, а их предписания – абстракцией, лишенной реального содержания и практического значения, в случае если, во-первых, принятие уставов территориальных общин не имело объективных предпосылок; во-вторых, уставы территориальных общин не осуществляют реального воздействия на общественные отношения в сфере местного самоуправления. В силу этого эффективность существования и функционирования уставов территориальных общин и их нормативных предписаний определяется степенью их реализации.

Ключевые слова: местное самоуправление; уставное нормотворчество; устав территориальной общины; муниципальное уставное регулирование

Постановка проблеми.

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта локальної демократії зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором конституційно-правової модернізації, яка відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету – побудова демократичної, правової та соціальної держави.

Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають в ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які проводяться в Україні – політична, економічна, земельна, судова, бюджетно-фінансова – або напяму здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим саме посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Конституційне закріплення принципу державного визнання та гарантування місцевого самоврядування, прийняття базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів про місцеве самоврядування обумовило поступове формування правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень. Важливою нормативною умовою функціонування та самоорганізації територіальних громад, їх органів і посадових осіб є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед та у першу чергу, статuti територіальних громад.

Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове

становлення муніципального права як самостійної галузі права, процес формування спроможного та дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад) обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел конституційного права, окреслення його предмету, а також розроблення науково-обґрунтованої концепції статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуально-процедурного, так і конституційно-правового забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб'єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у першу чергу, статутного, регулювання муніципальних відносин, а з іншого боку, новітня політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб'єктів публічно-владних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад.

Також серед актуальних конституційно-правових проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити питання щодо дослідження сутнісних та структурно-функціональних характеристик статутної нормотворчості, її значення для подальшого розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні тощо.

Аналіз досліджень і публікацій.

Суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права зокрема зробили М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, І. О. Зайцева, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, Н. О. Чудик та ін.

Особливо слід виділити здобутки вітчизняних науковців, які досліджували проблематику статутів територіальних громад та муніципальної нормотворчості на дисертаційному рівні. Зокрема, йдеться про наукові розвідки В. Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні», І. О. Зайцевої «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні», Д. Д. Заяць «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні», І. В. Ідесіс «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики», Т. О. Калиновської «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні», М. О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» та Н. О. Чудик «Статут територіальної громади як джерело конституційного права України».

Однак, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права в Україні та наявність значної кількості публікацій з цієї проблематики, залишається ще чимало прогалин, які мають заповнити подальші наукові розробки. Так, зокрема, ще недостатньо дослідженими залишаються питання теоретико-методологічних, конституційних та законодавчих засад статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, а також аксіологічні, онтологічні та функціонально-телеологічні характеристики статуту територіальної громади, аналіз яких є метою даної статті.

Виклад основного матеріалу.

Одним із векторів реформи конституційної моделі місцевого самоврядування, засади якої зафіксовані у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [6] виступає впорядкування суспільних відносин, які виникають у сфері видання та застосування муніципальних правових актів. Насамперед, йдеться про необхідність посилення конституційно-правового визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики,

програм місцевого розвитку, закріплення головних повноважень цих органів, а також послідовну реалізацію принципу, згідно якого територіальні громади приймають статути у порядку, визначеному законом. Отже, можна відзначити, що проблематику статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні піднято на рівень конституційного регулювання, що свідчить про важливість та значення статутів територіальних громад у муніципальному будівництві сучасної України.

Досліджуючи актуальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості, варто звернути увагу на ціннісний вимір місцевого самоврядування в цілому та його нормативної основи, у першу чергу статуту територіальної громади. Недооцінка ціннісної складової статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, навіть за умови досконалої процесуальної форми, може привести до втрати колосального регулюючого та функціонального потенціалу статуту територіальної громади.

У цьому контексті варто погодитись з відомими експертами у галузі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні В. П. Рубцовим, на думку якого, статут територіальної громади – це один з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, «процес активізації громади» [10, с. 111] та О. С. Орловським, який розглядає статут територіальної громади як своєрідний спосіб саморегуляції територіальної громади, кодекс життя людей у рідному місті, який затверджує цінності, спільні для всього місцевого співтовариства, а також дає жителям практичну можливість реалізовувати потребу та право брати участь у влаштуванні власного життя, описує їх права, обов'язки та обмеження у процесі цього влаштування [7, с. 5]. По суті, ці дослідники, окреслюючи характерні ознаки статуту територіальної громади, зміщуючи акценти у бік дієздатності територіальної громади, її динамічних властивостей, акцентують увагу на ціннісному вимірі статутної нормотворчості та статутного регулювання у місцевому самоврядуванні.

На наш погляд, фактично йдеться про формування своєрідної аксіосфери статутної

нормотворчості у місцевому самоврядуванні – територіально-просторових та темпоральних меж виникнення, формування, існування, розвитку, реалізації історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей та муніципальних традицій відповідних територіальних громад.

Слід зазначити, що важливість аксіологічного вивчення права (муніципального права зокрема та його інститутів, серед яких – інститут статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні) визначається потребами розвитку юридичної науки в цілому, а також необхідністю розробки методологічних підходів до ціннісного розуміння права як феномену духовного світу людини; утворенням нових методик і програм правового виховання; актуалізацією формування цілісного юридичного світогляду, який базується на аксіологічних уявленнях про свободу, рівність, справедливість. Отже закономірно виникає питання про використання аксіологічної концепції у правознавстві в цілому, теорії права та окремих юридичних галузевих науках (у тому числі муніципальному праві).

У даний час дослідження питань ціннісно-оціночного підходу у муніципальному праві дає ключ до вироблення концептуальних рекомендацій для вибору шляхів розвитку територіальних громад, регіонів, суспільства, держави та правової системи в цілому, а також дозволяє проводити комплекс реформ сфері місцевого самоврядування, осмислити процес у повному масштабі, побачити його економічні, політичні, соціальні та культурологічні основи [1, с. 78]. В зв'язку з цим виникає необхідність фундаментальних досліджень муніципально-правових норм, муніципально-правових інститутів та процесів, ціннісних явищ у муніципальному праві в цілому та його інститутах, серед яких інститут статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Цінність муніципальної статутної нормотворчості – це його позитивна значущість (роль) у задоволенні потреб учасників муніципального життя. Вона формується стосовно кожної людини – члена територіальної громади (особистісна цінність), соціальних спільнот та їх об'єднань, у першу чергу те-

риторіальних громад (групова цінність) і, зрештою, суспільства в цілому (загальносоціальна цінність).

Цінність муніципальної статутної нормотворчості як складової частини системи позитивного або т. з. юридичного права виражається у її здатності сприяти реалізації норм та принципів муніципального права за допомогою спеціальних механізмів і процедур. Як зазначає П. М. Рабінович, поряд із загальносоціальною та особистісною цінністю розрізняють інструментальну цінність юридичного права (зокрема, стабілізаційну, організаційну, узгоджувально-інтеграційну, управлінську, комунікативну, охоронну, пізнавальну) та його власну цінність – здатність оптимізувати соціально прийнятні шляхи і засоби задоволення потреб суб'єктів [9, с. 74].

На наш погляд, концептуальний аналіз аксіологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості передбачає висвітлення деяких теоретико-методологічних питань сутності та соціального призначення правових актів в цілому, враховуючи, що саме ці характеристики здебільшого дають нам уявлення про ціннісний потенціал нормативно-правового регулювання, а також, власне кажучи, сутнісних, змістовних, структурних та функціональних характеристик статутів територіальних громад, які дозволять нам розкрити інструментальну цінність статутного права у місцевому самоврядуванні, висвітлити її (цінності) стабілізаційні, організаційні, узгоджувально-інтеграційні, управлінські, комунікативні, охоронні, пізнавальні та інші аспекти, показати здатність статутного права оптимізувати соціально прийнятні шляхи муніципального розвитку, виявити засоби задоволення потреб територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст, відобразити форми та методи вирішення питань місцевого значення тощо.

Також важливою теоретико-методологічною проблемою, тісно пов'язаною з аксіологією муніципального статутного права, є проблема його онтологічного значення. На наш погляд, розкриття онтологічних аспектів муніципального статутного права дозволить висвітлити сутнісні, змістовні, структурні та функціональні характеристики статутів

територіальних громад, показати їх місце та роль у процесах становлення місцевого самоврядування в Україні. Адже, як зазначає В. П. Горбатенко, «онтологія права відображає функціонування і структуру соціально-правових процесів, конкретні форми їхньої реалізації у різних комбінаціях людської діяльності. У сучасному розумінні онтологія права вибудовується через узагальнення суспільного досвіду, усвідомлення людьми всієї багатоманітності повсякденної практики та її систематизації. Онтологія права формує сукупний образ соціально-правового буття і в цій своїй функції здатна слугувати системою орієнтирів для здорового глузду, основою правового світогляду» [3, с. 268].

Вважаємо, що розкриття онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості дозволить показати роль статутів територіальної громади як особливої форми права з точки зору втілення у буття людини – члена територіальної громади ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм (у першу чергу норм муніципального статутного права), на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

Означений аспект є одним із ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні цілому, так і в плані розвитку муніципальної влади зокрема (у т. ч. – муніципальної статутної нормотворчості). Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок та муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми

людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність [2, с. 16-17].

На наш погляд, найбільш рельєфно аксіологічні та онтологічні характеристики муніципальної статутної нормотворчості проявляються у процесі реалізації установчої функції статуту територіальної громади як акту локального регулювання. Попри дискусійність питання щодо установчого характеру статуту територіальної громади [8, с. 221; 11, с. 10; 12, с. 8-9], цей правовий акт є основним у системі правових актів місцевого значення, який визначає головні питання, які регулюються самою територіальною громадою, що дозволяє говорити про нього як своєрідну міні-конституцію територіальної громади.

Адже, статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою або місцевим референдумом, що дозволяє характеризувати його у ціннісному вимірі представницької демократії, муніципальної представницької демократії зокрема, результат її нормотворчої діяльності.

Статут територіальної громади покликаний регулювати в межах чинного законодавства найважливіші громадські відносини, що виникають на території відповідної громади, по суті – засади муніципального ладу конкретної територіальної громади, у чому проявляється, власне, інструментальна, регулятивна цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність фіксувати, регламентувати, оптимізувати соціальнозначущі для конкретної територіальної громади шляхи муніципального розвитку, виявляти засоби задоволення потреб територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст, відображати форми та методи вирішен-

ня питань місцевого значення, ті історичні, соціально-економічні, етнонаціональні, релігійні та інші духовно-культурні традиції, які склалися у територіальній громаді, її просторова організація та внутрішня структура тощо.

Статут територіальної громади має вищу юридичну силу відносно інших правових актів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. У цьому, на наш погляд, проявляється узгоджувально-інтеграційна та орієнтаційно-координаційна цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність оптимізувати систему локального нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в межах юрисдикції конкретної територіальної громади, вказувати шляхи розв'язання можливих колізій муніципального правозастосування.

Важливою є й ознака загальнообов'язковості статуту територіальної громади, який у своїх положеннях закріплює норми, обов'язкові для усіх жителів – членів територіальної громади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових, фізичних та юридичних осіб у межах території, на яку розповсюджується юрисдикція окремої територіальної громади. У цьому проявляється охоронна, частково стабілізаційна, цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність фіксувати, регламентувати, оптимізувати муніципальний правореалізаційний (у тому числі й, у першу чергу, статутний) процес.

Звернемо увагу й на те, що статуту територіальної громади властива певна стабільність. Як правило, процедури внесення змін, доповнень або відміни цього правового акта відбуваються лише у виняткових випадках через об'єктивну необхідність – зміну, припинення, зміну сфери дії тих суспільних відносин, які регулюються нормами даного правового акта, або ж зміни в законодавстві, що стосуються предмету статутів. У цьому проявляється власне стабілізаційна цінність муніципальної статутної нормотворчості.

Без цих ознак статут територіальної громади не володіє муніципально-правовою реальністю. Якщо такий акт, як статут територіальної громади прийнятий у кон-

кретному селі, селищі, місті чи в об'єднаній територіальній громаді, тобто реально (юридично) існує, але не містить у собі цих ознак, такий акт місцевого самоврядування можна розглядати як джерело муніципального права лише за формально-атрибутивними характеристиками, а не за його сутнісними параметрами, ціннісними потенціями. Саме ці ознаки та особливості статутів територіальних громад дозволяють бачити в них муніципально-правовий символ самоорганізації, саморегулювання та самовідповідальності, який не тільки усебічно розкриває право та реальну здатність територіальних громад – жителів села, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, а і робить їх (жителів) носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії, а прийняті ними статuti – основними нормативними актами локальної самоорганізації місцевих жителів.

Ці моменти дозволяють не тільки показати у всьому обсязі так звану аксіосферу муніципальної статутної нормотворчості, а й розкрити онтологічні характеристики статутів територіальних громад як основних актів локальної саморегуляції жителів – членів територіальних громад.

У контексті аналізу аксіологічних та онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості слід мати на увазі те, що норми муніципального статутного права значною мірою містяться у локальних джерелах права – актах місцевого самоврядування, а система нормативних правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоча й підпорядкованою Конституції та законам. Це обумовлено тим, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема органи місцевого самоврядування, не входять до системи органів державної влади.

Виходячи з цього, Н. О. Чудик обґрунтовується доктринальна позиція, згідно якої своєрідність нормативних приписів, які містяться у нормах статутів територіальних громад, полягає у тому, що генетично за своїм походженням вони не можуть бути віднесені до норм, які виходять від держави

в особі її правотворчих органів, тобто є недержавними приписами [13, с. 11].

З цієї точки зору в цілому варто погодитись. На наш погляд, саме у цьому значною мірою проявляється ціннісний потенціал локальної саморегуляції (аксіологічний аспект) та соціальне буття самоврядних процесів (онтологічний аспект). Втім, слід зважати й на те, що статuti територіальних громад підлягають державній реєстрації, тобто відбувається державне санкціонування результатів статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Найбільшою мірою ціннісний потенціал муніципальної статутної нормотворчості та локальної саморегуляції територіальних громад (аксіологічний аспект), її роль, з точки зору повсякденного соціального існування людини за місцем проживання (онтологічний аспект), розкривається у процесі нормативної фіксації, реалізації та захисту історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, різноманітних муніципальних традицій.

Їх закріплення у статутах територіальних громад оптимально відображає функціональну роль і значення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, вказує на інструментальну цінність муніципального правового регулювання в цілому, демонструє синергетичний зв'язок цих особливостей і традицій з перспективами розвитку місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі, місті, розкриває їх значення як внутрішнього фактора самоідентифікації, саморозвитку й самоорганізації територіальних громад.

Саме фіксація та оптимальна регламентація таких особливостей дозволяє бачити у статутах територіальних громад своєрідний «правовий символ самоорганізації та саморегулювання, який визначає роль громадян в управлінні на місцях» [5, с. 327] та робить їх «носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії» [4, с. 307], основними нормативними актами локальної самоорганізації місцевих жителів.

У силу цього факту муніципальне статутне врегулювання суспільних відносин, які виникають усередині територіальної

громади, є дуже складним, динамічним механізмом, який постійно розвивається. А тому статут територіальної громади в юридичному сенсі повинен точно і обґрунтовано відображати потреби місцевого населення, сприяти продуктивному вирішенню питань місцевого значення.

У той же час треба підкреслити особливість статуту територіальної громади як правового документа, що містить у собі не лише норми, які відбивають стан існуючої системи правовідносин, але й можливість стати основою для їх подальшого розвитку і вдосконалення і окреслити ті орієнтири, до яких прагнуть суспільство й держава, у тому числі її конкретна клітинка суспільного організму – територіальна громада.

Одними з найважливіших у теорії та практиці муніципального статутного регулювання є питання щодо функціонально-телеологічного призначення статутів територіальних громад. Адже ключовим поняттям, за допомогою якого розкривається зміст і сутність місцевого самоврядування та його системи, а також відповідних основ муніципальної демократії: правових, територіальних, економічних, соціальних тощо, є діяльність щодо їх реалізації, тобто функції. Фактично у широкому розумінні місцеве самоврядування й утворюють різні організаційні структури, норми та інститути, з якими пов'язується державне визнання і гарантування місцевого самоврядування, боротьба за утримання, використання, організацію та функціонування муніципальної влади тощо. А те, як ця влада здобувається, як легально функціонує у самому загальному смислі та якими нормами регламентуються відповідні процеси становить зміст системи місцевого самоврядування, а звідси – детермінує як комплекс функцій цієї системи, так і функції нормативних актів, які регулюють процеси їх реалізації, у тому числі й функції статутів територіальних громад.

Переважає більшість питань муніципального статутного нормотворення, як-то: нормативної фіксації муніципальних цінностей та захисту місцевих традицій та особливостей муніципального життя конкретних територіальних громад, змістового наповнення тексту статутів територіальних

громад та їх структури, інших питань нормативно-правового, процесуально-процедурного та інституціонального характеру значною мірою детермінована реалізацією функціонально-телеологічного потенціалу статутів територіальних громад. Безумовно, внутрішня побудова є оптимальною юридичною моделлю для ефективного цілеспрямованого впливу статуту територіальної громади на суспільні відносини, що є предметом муніципального статутного регулювання. Втім саме функціональність статутів є життєво необхідною для мешканців сіл, селищ та міст, що підтверджують століття існування та дії статутів територіальних громад у світі.

Функції статуту територіальної громади відображають діалектику загального, особливого й єдиного. Необхідність статуту територіальної громади на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування визначають загальні функції статуту. Неоднаковий зміст статутів територіальних громад, його зміна на різних етапах розвитку, залежність від історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих селах, селищах або містах, природа статутів територіальної громади визначають спеціальні функції цих документів того чи іншого роду. Це – окреме в функціях статутів територіальних громад. Нарешті, в унікальних умовах розвитку окремих територіальних громад статуту тієї чи іншої територіальної громади можуть здійснювати функції екстраординарного порядку (наприклад, регламентація статусу релігійної громади, яка проживає у селі, селищі або місті, закріплення цінності та значення місцевої мови (діалекту) тощо).

Також функціональна роль статуту територіальної громади полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених законодавством держави, при цьому під функціями сучасного статуту, насамперед, слід розуміти його регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади. По суті, це основні напрями та форми нормативно закріпленого та інституційно забезпеченого впливу стату-

ту територіальної громади на муніципальне життя членів територіальної громади.

Для виявлення природи, сутності, функціонально-телеологічного призначення статуту територіальної громади необхідно визначити його функції, враховуючи, що безпосередньо у функціях проявляється роль статуту у правовому регулюванні організації місцевого самоврядування. Адже саме через свої специфічні функції правові акти місцевого самоврядування включаються до механізму правового регулювання у якості однієї із ланок, елементів процесу активного впливу права на суспільні відносини за допомогою юридичних заходів, серед яких відправним є нормотворчість.

Чинником, який актуалізує важливість функціонально-телеологічних аспектів статутів територіальних громад є й те, що невідповідність функцій статутів територіальних громад, як і функцій джерел права та функцій права в цілому, реальному стану та розвитку правовідносин у суспільстві (насамперед, конституційно-правовим та муніципально-правовим відносинам) є однією з основних причин неефективності й недовісти законодавчих приписів. Крім цього, національне право у своєму формуванні, функціонуванні й реалізації постає як складний процес, що потребує розкриття й пізнання його природи. Залежно від виявлення закономірностей цього процесу визначається й ефективність використання функцій права (окремих його джерел, зокрема статутів територіальних громад) для суспільно-політичної організації, вирішення соціально-культурних та господарсько-економічних проблем суспільства та формування національного права, яке відповідало б європейським стандартам.

Звернемо увагу, що здійснюючи регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади, її статут має виконувати такі основні функції: легітимну – визначення легітимності територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування міста; управлінську – визначення умов для ефективного управління у територіальній громаді міста; регуляторну – встановлення загальних норм регулювання взаємин між суб'єктами місцевого самоврядування міста; правотворчу – уточнення правового поля діяльності суб'єктів місцевого самоврядування міста; інноваційну – забезпечення динаміки розвитку міста

відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів; реформаторську – створення передумов для реформування життя міста; правоустановчу – визначення прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста; правозахисну – визначення гарантій прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста, відповідальності та способів їхнього захисту; етичну – визначення норм та правил взаємин суб'єктів місцевого самоврядування міста тощо.

Висновок.

Важливим критерієм визначення дієвості статутів територіальних громад та системи їх функцій, їх соціальної цінності є ефективність реалізації цих функцій із метою втілення завдань та цілей, покладених на муніципальне статутне регулювання. Муніципальне статутне право – ніщо, якщо його положення не реалізовані в діяльності територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст, у муніципально-правових відносинах. Неможливо зрозуміти цінність, сутність,

зміст, функціонально-телеологічне призначення муніципального права, якщо відхилитися від механізму його реалізації в житті суспільства конкретних територіальних громад. Це твердження, насамперед, має бути віднесене до оцінки статутів територіальних громад, їх норм та функцій. Іншими словами, статuti територіальних громад залишаються абсолютно недієвими документами, а їх приписи – абстракцією, позбавленою реального змісту і практичного значення, у разі коли, по-перше, прийняття статутів територіальних громад не мало об'єктивних передумов; по-друге, статuti територіальних громад не здійснюють реального впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування; по-третє, механізми реалізації функцій статутів територіальних громад є недосконалими або ж відсутні взагалі.

У силу цього можна зробити висновок, що ефективність існування та функціонування статутів територіальних громад та їх нормативних приписів визначається ступенем їх реалізації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Батанов О. В. Аксіологічний вимір сучасного муніципального права / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 78-82.
2. Батанов О. В. Сучасний європейський муніципалізм як феномен людської цивілізації / О. В. Батанов // Вісник Запорізького національного університету : Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет. – 2011. – Ч. 1. – С. 14-20.
3. Горбатенко В. П. Онтологія права. Юридична енциклопедія: в 6 т. / В. П. Горбатенко. – Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2002. – Т. 4. – С. 268.
4. Кокотов А. Н. Муниципальное право России / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – Москва: Юрист, 2006. – 383 с.
5. Колесников Е. В. Конституционное право Российской Федерации / Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, М. А. Кулушева. – Москва: Высшее образование, 2008. – 365 с.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-505437/>
7. Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады / А. Орловский. – Одесса: Хоббит, 2003. – 48 с.
8. Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади / В. Петрусь // Вісник Львівського університету: «Серія юридична». – 2001. – Вип. 36. – С. 218-222.
9. Рабинович П. М. Аксіологія права. Юридична енциклопедія: в 6 т. / П. М. Рабинович. – Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1. – С. 74.
10. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., [м. Київ, 11–12 червня 2002 р.] / Рада Європи; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – Київ: Логос, 2002. – 261 с.
11. Сергеева К. О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / К. О. Сергеева. – Москва, 2013. – 27 с.
12. Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. В. Сикайло. – Москва, 2007. – 31 с.
13. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н. О. Чудик. – Київ, 2011. – 228 с.

REFERENCES

1. Batanov, O.V. (2013). Aksiolohichni vymir suchasnoho munitsypalnoho prava [Axiological Dimension of Modern Municipal Law]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 1, 78-82 [in Ukrainian].
2. Batanov, O.V. (2011). Suchasnyi yevropeyskyi munitsypalizm yak fenomen liudskoi tsyvilizatsii [Contemporary European Municipalism as a Phenomenon of Human Civilization]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni nauky. (Vol. 1)*. Zaporizhzhia: Zaporizkyi natsionalnyi universytet [in Ukrainian].
3. Horbatenko, V.P. (2002). *Ontolohiia prava. Yurydychna entsyklopediia [Ontology of law. Law Encyclopedia]. (Vol. 4)*. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» imeni M. P. Bazhana [in Ukrainian].
4. Kokotov, A.N., & Salomatkin, A.S. (2006). *Municipal'noe pravo Rossii [Municipal Law of Russia]*. Moscow [in Russian].
5. Kolesnikov, E.V., Komkova, G.N., & Kulusheva, M.A. (2008). *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii [Constitutional law of the Russian Federation]*. Moscow: Vysshee obrazovanie [in Russian].
6. *Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. [Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 No. 333-p]*. Ofitsiinyi sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vlady-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/rozporiadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-505437/> [in Ukrainian].
7. Orlovskij, A. (2003). *Opyt goroda Odessa po razrabotke ustava terytorial'noj gromady [The experience of the city of Odessa on the development of the charter of the territorial community]*. Odessa: Hobbit [in Russian].
8. Petrus, V. (2001). Pro poniattia ta yurydychnu pryrodu statutu terytorialnoi hromady [About the notion and legal nature of the charter of a territorial community]. *Visnyk Lvivskoho universytetu: «Serii yurydychna»*, 36, 218-222 [in Ukrainian].
9. Rabinovych, P.M. (1998–2004). *Aksiolohiia prava. Yurydychna entsyklopediia [Axiology of law. Law Encyclopedia]. (Vol. 1)*. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» imeni M. P. Bazhana [in Ukrainian].
10. *Rada Yevropy; Fond spriannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy*. (2002). Samostiinst mistsevykh vlad ta rozpodil povnovazhen mizh nymy: orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia vidpovidno do pryntsyviv Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia [Autonomy of local authorities and division of powers between them: organization of local self-government in accordance with the principles of the European Charter of Local Self-Government]. Proceedings of the International conference. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].
11. Sergeeva, K.O. (2013). *Municipal'noe pravotvorchestvo v Rossijskoj Federacii [Municipal law-making in the Russian Federation]*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow [in Russian].
12. Sikajlo, A.V. (2007). *Ustav municipal'nogo obrazovaniya kak normativno-pravovoj akt: pravovaja priroda i osobennosti realizacii [Charter of the municipality as a regulatory legal act: legal nature and peculiarities of implementation]*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow [in Russian].
13. Chudyk, N.O. (2011). *Statut terytorialnoi hromady yak dzherelo konstytutsiinoho prava Ukrainy [Statute of a territorial community as a source of constitutional law of Ukraine]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

Батанов Олександр Васильович

Доктор юридичних наук, професор
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Oleksandr Batanov

Doctor of Juridical Sciences, Professor
Institute of State and Law. V.M. Koretsky National
Academy of Sciences of Ukraine
4, Trokhsviatytska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Кравченко Віктор Віталійович

Кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин і туризму
03187, м. Київ, Кільцева дорога, 3-а

Viktor Kravchenko

Candidate of Juridical Sciences, Professor
Academy of Labour, Social Relations and Tourism
3-a, Kiltseva doroha, Kyiv, 03187, Ukraine

Email: viktork52@meta.ua

Цитування: Батанов О. В. Доктринальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти) / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 17-27

Citation: Batanov, O.V. & Kravchenko, V.V. (2019). Doktrynalni problemy munitsypalnoi statutnoi normotvorchosti (aksiolohichni, ontolohichni ta teleolohichni aspekty) [Doctrinal problems of the municipal statute norm-setting (axiological, ontological and teleological aspects)]. *Public administration aspects*, 7(4), 17-27

Стаття надійшла / Article arrived: 05.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 07.04.2019