

МІЛІТАРНИЙ МУНІЦИПАЛІЗМ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТИВНО-ДОКТРИНАЛЬНИХ НАСТАНОВ ДО ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

Баймуратов Михайло Олександрович

ORCID ID: 0000-0002-4131-1070

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
академік Української академії наук,
професор кафедри політичних наук та права

*Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського,
м. Одеса, Україна*

Кофман Борис Якович

ORCID ID: 0000-0001-8121-5190

доктор юридичних наук, старший дослідник,
Заслужений юрист України,
професор кафедри політичних наук та права

*Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського,
м. Одеса, Україна*

Початок повномасштабної агресії російської федерації проти України не тільки поставив питання про знищення міжнародного правопорядку, що склався після Другої світової війни в Європі, а й актуалізував комплекс системних питань подальшого існування та функціонування загальної феноменології державності в екстраординарних умовах, – оголивши і загостривши проблеми існування та функціонування публічної влади в таких умовах. Сьогодні не є таємним, що система публічної влади нашої держави виявилася не готовою до цього, причому не тільки органи публічної державної влади, а й органи публічної самоврядної (муніципальної) влади не тільки не змогли ефективно та належним чином відповісти на виклики агресії, але й об'єктивно не могли зробити цього, враховуючи на відсутність необхідних компетенційних повноважень і ресурсної спроможності (матеріальної, фінансової, кадрової, управлінської тощо). Саме це обґрунтовано об'єктивує, активізує, актуалізує та контекстуалізує насамперед розробку належної профільної законодавчої компетенційно-нормативної бази для нівелювання таких нетипових труднощів, а також побудови управлінської парадигми, причому не тільки і не стільки мілітарного забарвлення, але й такої, що базується на явному та чіткому мілітарному спрямуванні, тобто формуванні *мілітарного конституціоналізму* та в його межах *мілітарного муніципалізму*.

На жаль треба констатувати, що наведена проблематика у вітчизняній науці конституційного та муніципального права предметно практично не досліджувалась, хоча її актуальність в сучасних умовах не викликає заперечень.

Наведені нами висновки мають своє обґрунтування: по-перше, це детерміновано цинічним нехтуванням РФ загальноновизнаними принципами міжнародного права (*jus cogens*), а звідси, – нівелюванням основоположних засад, на яких базувався сучасний міжнародний правопорядок; по-друге, порушенням міжнародного принципу «світового порядку, заснованого на правилах» («Rules-Based Order») [1], що є структуроутворюючим і охоронним засобом, особливо у випадку

нівелювання міжнародного правопорядку; по-третє, складними умовами існування та функціонування феноменології державності в екстраординарних умовах її функціонування; по-четверте, модифікацією, виходячи саме з таких умов, національного конституціоналізму, що об'єктивно трансформується у свою якісно нову форму існування – мілітарну [2], бо є насамперед характерним для екстраординарних умов існування і функціонування державності. Ба більше, по-п'яте, саме така форма напряму і суттєво впливає на елементний склад конституціоналізму, включаючи й місцеве самоврядування [3] (далі – МСВ), що володіє стратегічними локальними, загальнодержавними, міжнародними, а також перспективно-планетарними (в контексті подальшого існування людської популяції та її цивілізаційної організації) елементами аксіологічної сфери існування та функціонування людини, її груп та асоціацій в межах державно організованого соціуму, – а також у глобально-універсальному вимірюванні наведених суб'єктів та типізації (стереотипності) умов їх існування та функціонування. До яких відносяться наступні:

а) МСВ не тільки виступає як один з рівнів публічної влади – публічної самоврядної (муніципальної) влади, а й

б) є самим наближеним безпосередньо до населення – жителів відповідних територій держави і одночасно членів територіальних громад (далі – ТГ), рівнем публічного управління, що

в) створює відповідний соціально-нормативний простір, де кожна конкретна людина здійснює свій життєвий цикл,

г) продукуючи в цьому процесі через механізм загальної соціалізації, включаючи й її правову форму в тому числі,

г') свої екзистенційні інтереси (біхевіористичні пріоритети),

д) формуючи відповідні соціально-нормативні установки (атитюди),

е) реалізуючи їх через відповідні форми життєдіяльності (габітуси)

є) у вигляді відповідних прав, свобод і обов'язків людини, що

ж) формують на рівні МСВ конституційно-правовий статус людини (особистості), що й

з) реалізується на локальному рівні існування і функціонування локального соціуму, а також

и) на глобально-універсальному рівні, бо фертильно-репродуктивні засади існування людської спільноти впливають не тільки на забезпечення кадрового складу її локального рівня, а й всієї людської цивілізації (людство та його структурологічно-діяльнісна інфраструктура),

і) і головне, саме МСВ вносить унормування та сталість у систему соціального розвитку людини, а також у стабільність існування державності як такої, бо детермінує гомеостазіс ТГ – у його розумінні як властивості складних систем різної природи (фізичних, біологічних, соціальних, технічних) до підтримки динамічної рівноваги за допомогою саморегуляції та здатності зберігати стабільність свого внутрішнього стану [4]), а звідси,

ї) саме на рівні МСВ створюється та діє не тільки локальна система охорони і захисту прав людини, у створенні і функціонуванні якої відіграє основоположну роль органи місцевого самоврядування [5] (далі – ОМСВ), що сформовано самими ТГ, а й інституціоналізують відповідний безпековий простір для стабільного здійснення нею свого життєвого циклу [6].

Отже, можна стверджувати, що саме на рівні МСВ в межах ТГ створюється відповідна модель існування не тільки людини, але й її сукупностей (груп і асоціацій),

починаючи з тих, що формуються, існують, функціонують, вдосконалюються на локальному рівні (насамперед, інституцій громадянського суспільства) [7], і закінчуючи – національним, наднаціональним, універсальним, глобальним рівнем – модель людства, що визначає людську цивілізацію як гіпергромаду. Така модель спирається на індивідуальну свободу людини, первинність її прав перед правами держави, пріоритет «природних прав людини» перед її соціальними обов'язками тощо – отже, на базис натуралістичної юриспруденції [8].

Констатуючи наведені вище настанови, можна дійти висновку, що:

А) екстраординарні умови існування та функціонування державності, що викликані збройною агресією ворога та діями щодо «анемичності» функціонування публічної влади в таких умовах, напряду впливають на екзистенційні настанови життя кожної людини на рівні ТГ та в умовах МСВ, а це, своєю чергою,

Б) об'єктивує наявність належної, ефективної та оптимальної реакції законодавця на умови, що склалися в публічному управлінні, а також,

В) стимулює формування та розвиток в межах національного мілітарного конституціоналізму його адекватної та логічної форми – національного мілітарного муніципалізму, що

Г) знайде свій практичний прояв, насамперед, у формуванні профільного блоку окремих, спеціальних і конкретних компетенційних повноважень, причому не тільки органів публічної державної влади, а й ОМСВ – щодо існування та функціонування в умовах воєнного стану, стану війни та інших екстраординарних умовах функціонування державності (природні катаклізми, техногенні катастрофи тощо) та МСВ, що

Г') логічно буде супроводжуватися формуванням відповідних парадигм управлінської діяльності органів публічної влади й, насамперед, ОМСВ – на території яких й відбуваються події екстраординарного спрямування, що скеровані на мінімізацію та нейтралізацію їх наслідків, або існування та функціонування ОМСВ та ТГ, які вони очолюють, в таких умовах.

Вважаємо, що наша позиція є теоретично і доктринально обґрунтованою та має суттєві виходи в праксеологічну сферу. Це обумовлюється, на наш погляд, по-перше, позиціями вчених – конституціоналістів і муніципалістів, що будуть проаналізовані нижче і, по-друге, наступними міркуваннями, беручи до уваги такі аргументи з врахуванням умов функціонування конституціоналізму:

А) в умовах мирного часу:

– загальний конституціоналізм виступає правлінням, що має чітко встановлені параметральні ознаки та пріоритети, які ґрунтуються на гуманістичному ідеалі та пріоритеті правових цінностей гуманітарної спрямованості, якими сповідується, яким підкоряється і в межах яких існує і функціонує державна влада [9], але реалізація вказаних засад є об'єктивним фактором демократичної правової державності та має забезпечити існування не тільки людиноцентричної, а й людинорозмірної політико-правової системи, у якій фундаментальні права людини мають не тільки пріоритетне значення стосовно держави, а й виступають основоположним об'єктом визнання, легалізації, охорони, захисту, гарантування, реалізації з її боку (*засадничо-конституційний фактор* – авт.);

– така транспозиція та побудова пріоритетів і черговості прав та їх захисту не тільки обмежує державну владу у її схильності до етатизму та свавілля, а й встановлює чіткі нормативні межі її функціонування, – причому найважливішою гарантією існування такої системи є конституція держави, яка, з одного боку, визнає, легалізує, охороняє, захищає, гарантує основоположні права людини, з іншого – чітко

встановлює юридичні обмеження для держави, її органів, посадових і службових осіб (*конституційно-охоронний фактор* – авт.);

– наведені вище положення мають безпосереднє відношення до інституту МСВ як найважливішої екзистенційно-функціональної сфери конституціоналізму, – тобто, сфери самоорганізації жителів відповідних територій держави, що виникає на рівні локальної демократії (у формі МСВ – авт.), в межах територіальної людської спільноти (ТГ – авт.) та в умовах повсякденності (зазвичай в умовах мирного стану – авт.) (*локально-антропологічний фактор* – авт.) та яка

– ставить у центр дискурсу права людини і питання їх усвідомлення, формування, реалізації саме в межах локального соціуму, що фактично виступають основоположним наративом, пріоритетною конотацією і телеологічною домінантою загального конституціоналізму (*гуманітарно-гуманістичний фактор* – авт.);

– інститут МСВ виступає одним із найважливіших елементів конституціоналізму, бо він: а) є легалізованим у конституції та законодавстві держави (*легальний фактор* – авт.); б) є легітимізованим місцевим населенням – жителями-членами ТГ (*легітимний фактор* – авт.); в) володіє чіткою управлінською парадигмою – вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України [10]) (*управлінський фактор* – авт.); г) є основоположним та самодостатнім для існування будь-якої людини, бо саме в межах МСВ людина реалізує свій життєвий цикл (*екзистенційний фактор* – авт.); г') формує простір виникнення, формування, прояву і реалізації екзистенційних інтересів людини, а також відповідний простір виникнення, формування, прояву і реалізації її атитюдів, у тім числі й правових, а також габітусів, у тім числі й правових (*біхевіористичний та поведінково-діяльнісний фактори* – авт.); д) виступає простором соціалізації людини (*релятивістський фактор* – авт.); е) є природною, єдиною та універсальною сферою комунікативної взаємодії людей у межах ТГ (*комунікативний фактор* – авт.); є) з метою організації та реалізації їх сумісної діяльності для досягнення і вирішення загальних телеологічних домінант (цілей) (*інтерсуб'єктивний фактор* – авт.); и) є простором формування громадянського суспільства та його інституційної основи (*інституційний фактор* – авт.); і) у його межах здійснюються демократичні механізми регулярного оновлення інституцій публічної влади та інституту посадових осіб держави та МСВ (*владно-оновлюючий фактор* – авт.); ї) у його межах людина формує, обирає та реалізує відповідні і оптимальні рольові позиції для свого соціального індивідуального, групового і колективного існування (*екзистенційно-рольовий фактор* – авт.); й) у його межах людина усвідомлює, формує, реалізує свій індивідуальний, груповий, колективний конституційно-правовий статус (*конституційно-статусний фактор* – авт.); насамкінець, к) у його межах людина, здійснюючи свій життєвий цикл, реалізує в період фертильності свою репродуктивну функцію щодо продовження свого роду та забезпечення майбутнього ресурсно-кадрового складу ТГ (*соціально-відновлюючий фактор* – авт.) тощо, – при цьому всі наведені фактори в період війни опиняються під реальною загрозою свого існування та реалізації;

– необхідно наголосити на особливому значенні інституту МСВ для розвитку конституціоналізму у зв'язку з тим, що останній виступає фактично втіленням засад натуралістичної юриспруденції, бо саме в межах МСВ проявляються і реалізуються природні права людини, причому, одночасно і разом із конституційними правами, що трансформуються у муніципальні права людини (*природно-засадничий фактор* – авт.);

– МСВ виступає не тільки важливим елементом загального конституціоналізму, а й формує фактично його нову складову – муніципалізм та його муніципальну

корпоративну культуру, що, по-перше, сприяє формуванню і розвитку муніципально-правової психології, ідеології та у сукупності – муніципально-правової діяльності; по-друге, це, своєю чергою, скеровано на формування та прояв муніципально-правової свідомості жителів-членів ТГ, в основі якої лежить константа неможливості існування феноменології муніципалізму без продуктивної взаємодії і співробітництва з державою (*муніципально-правовий фактор* – авт.);

- водночас повноваження органів МСВ передбачені Конституцією держави та чинним законодавством, правосуб'єктність ТГ формально забезпечена (*легальний фактор* – авт.);

- в межах МСВ та ТГ створюється система безпеки людини, що виступає основоположним орієнтовно-аксіологічним ідентифікатором інституту локальної демократії (*безпековий фактор* – авт.).

Б) в умовах воєнного часу:

- театр війни на території нашої держави розташований на території конкретних ТГ, тому основні наслідки в результаті воєнних дій та весь тягар у їх нівелюванні та нейтралізації отримують і несуть саме ТГ у вигляді руйнування об'єктів локального господарства, інфраструктури, людських жертв (*локально-територіальний фактор* – авт.);

- воєнні дії, що відбуваються на території ТГ напряду і безпосередньо торкаються жителів-членів ТГ, їхньої власності, власності ТГ, держави, інших фізичних та юридичних осіб (*антропологічно-матеріальний фактор* – авт.);

- усі кричущі порушення прав людини в період воєнних дій, всі військові злочини відбуваються на території конкретних ТГ (Буча, Ірпінь, Бородянка тощо) (*локально-деліктний фактор* – авт.);

- саме органи МСВ, що сформовано самими ТГ, повинні: а) в силу своїх компетенційних повноважень, б) спираючись на їх змістовність, в) спроможність, г) управлінські можливості та г') управлінський потенціал, д) здатність, е) знання, є) вміння, ж) навички та з) ресурсне забезпечення побудови профільних суспільно-організаційних та суспільно-нормативних відносин, – організовувати (зберегти, стабілізувати, відновити) локальне життя, локальне господарство в контексті стабільного існування, функціонування ТГ у воєнний та післявоєнний період (*компетенційно-інституційний фактор* – авт.);

- спостерігаються суттєві порушення в управлінській діяльності, причому як на державно-регіональному, так і на регіонально-локальному рівнях, унаслідок чого об'єктивно зростає роль і значення саме організаційної та організаційно-правової діяльності органів ОМСВ в організації повсякденного життя ТГ та її членів, забезпечення їх комунальними і соціальними послугами, організації діяльності в умовах воєнного часу, враховуючи існування, функціонування ТГ та діяльність ОМСВ в умовах окупації території (*об'єктивно-управлінський фактор* – авт.);

- повноваження ОМСВ у цей період Конституцією України і чинним законодавством не передбачено, останнє містить окремі повноваження, що фактично є декларативними з огляду на те, що всі повноваження ОМСВ здійснюються військовими адміністраціями (див. ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. [11]) (*нівелюючо-легальний фактор* – авт.).

Висновки. Резюмуючи, можна констатувати, що, по-перше, всі повноваження ОМСВ з настанням воєнного періоду фактично нівелюються, бо згідно з мілітарним законодавством держави вони переходять до військових адміністрацій; по-друге, в таких структурах основні посади займають не обрані ТГ посадові особи, що володіють відповідними компетенціями і навичками реалізації управлінської діяльності в сфері

локального господарства та організації локального життя, а призначенці, включаючи представників мілітарних структур, що не володіють профільними компетенціями в сфері МСВ, і останніми фактично повинні реалізовуватись, – але, по-третє, враховуючи відсутність фахової підготовки наведених суб'єктів, така реалізація або фактично не відбувається, або повільно відбувається, але на недостатньому, методом спроб та помилок, – тобто на низькому і незадовільному організаційному і компетенційному рівнях, що веде до незадовільного управлінського ефекту. Ба більше, по-четверте, в сучасному законодавстві України відсутні конкретні повноваження ОМСВ, які вони повинні виконувати в період воєнного стану або війни, причому на різних стадіях цих явищ (станів). А це, по-п'яте, враховуючи історичні ретроспективи та перспективи у відносинах України з північним сусідом, не тільки актуалізує, а й об'єктивує та контекстуалізує діяльність законодавця щодо нормопроєктування (законопроєктування) та нормотворчості (законотворчості) в сфері розробки компетенційних повноважень ОМСВ у цій профільній сфері шляхом визначення не тільки конкретних повноважень, а й їх відповідного процесуально-процедурного супроводження і забезпечення з акцентуацією відповідної уваги на формулювання та регламентацію взаємних відносин ОМСВ з іншими органами публічної влади, військовим командуванням, суб'єктами підприємницької діяльності, а також зі структурами громадянського суспільства, що функціонують на території ТГ.

Список використаних джерел:

1. Latham A. (2022) The rules-based international order is ending. What will replace it? *The Hill*. 11.15.22. < <https://thehill.com/opinion/national-security/3736389-the-rules-based-international-order-is-ending-what-will-replace-it/>> (дата звернення: 25.01.2024).
2. Баймуратов М. О. & Кофман Б. Я. (2022) Мілітарний конституціоналізм: до питання про формування, розуміння і оформлення феноменології. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. (3), 6–18; (4), 6–18.
3. Баймуратов М. & Кофман Б. (2022) Роль органів місцевого самоврядування України в сфері захисту прав людини в період воєнного стану: до формування праксеологічно-компетентної парадигми. *Незалежність України: права людини та національна безпека* : зб. матеріалів Другої міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 20 травня 2022 року) / упоряд. Л. В. Ярмол. Львів: Галицька видавн. спілка, 83–89.
4. Homeostasis. ScienceDirect. <<https://www.sciencedirect.com/topics/medicine-and-dentistry/homeostasis#:~:text=Homeostasis%20is%20defined%20as%20a,adjusting%20to%20changing%20external%20conditions>> (дата звернення: 25.01. 2024).
5. Баймуратов М. О. (1997) Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава*. Одеса: Одеський ун-т, 97–101.
6. Батанов О. В. & Сметана В. В. (2021) Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 316 с.
7. Баймуратов М. О. (2003) Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємозалежності. *Актуальні проблеми держави і права*. (21), 131–138.
8. Костенко О. (2008) «Натуралістична» юриспруденція і правова реформа в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. (4), 12–19. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapr_2008_4_4> (дата звернення: 26.01.2024).
9. Гришук О. В. (2020) Конституційні цінності: філософські та судові аспекти: монографія. Вид. 2-ге доопрацьоване і доповнене. Київ: Ваіте, 530 с.
10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про правовий стан воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.