

УДК 342.553

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПАРАГЕОПОЛІТИКИ

Михайло Баймуратов

*Маріупольський державний університет,
пр. Будівельників, 129 а, м. Маріуполь, Україна, 87500, тел. (0629) 53-22-70*

Розглянуто критеріальні ознаки місцевого самоврядування як суб'єкта парагеополітики в умовах конституціоналізації міжнародного правопорядку.

Ключові слова: місцеве самоврядування, парагеополітика, світовий конституціоналізм, демократична державність.

У контексті геополітики (географічна політика; грец. Γη – земля + політиχή – державні або суспільні справи) – науки про контроль над територією, про закономірності розподілу і перерозподілу сфер впливу (центрів сили) різних держав і міждержавних об'єднань [1, с. 8], яка належить до суспільно-географічних наук як частина політичної географії, поняття парагеополітика є доволі новим явищем, яке розглядає участь та роль інших акторів (внутрішньодержавні та міжнародні неурядові організації, інститути громадянського суспільства на теренах держави, органи місцевого самоврядування держав та асоціації місцевих влад національного та міжнародного рівнів тощо) в зазначених процесах, що в епоху глобалізації набули суттєвого політичного впливу завдяки своїй активній участі у міжнародних відносинах та визнанню з боку держав-членів міжнародної спільноти та їхніх об'єднань.

Систематичний аналіз геополітики дає змогу виявити їхню архітекtonіку, що складається з трьох блоків – традиційної геополітики, нової геополітики (геоекономіки) і новітньої геополітики (геофілософії). Традиційна геополітика вивчає військово-політичну міць держави і домінуючу роль географічних чинників у захопленні чужих територій, будучи (за Хаусхофером) «географічним розумом» держави [2, с. 34]. Геоекономіка, на відміну від традиційної геополітики, вивчає економічну могутність держави. Новітня геополітика, в якій домінує сила духу над військовою та економічною міццю, сприяє подоланню традиційного географічного та економічного детермінізму за рахунок розширення базисних чинників, що визначають поведінку держав у міжнародних відносинах [1, с. 10]. Саме до її складу можна зачислити парагеополітику, яка віддає пріоритет ролі та впливу людського чиннику на міжнародні відносини.

Серед перелічених вище акторів парагеополітики є *місьцеве самоврядування* (МСВ), яке слугує загальним надбанням людської цивілізації та поряд з низкою інших надбань, серед яких зазначимо повагу до вибору народів державних форм

свого існування, стремління до миру між державами у відносинах між собою та на міжнародній арені, повагу до прав людини, займає особливе місце.

Це обумовлено тим, що МСВ:

– по-перше, є первинною та природною формою існування людських спільнот;

– по-друге, внесло вирішальний вклад у формування державності, оскільки історично передувало розвиткові державно організованого суспільства, що запозичило та підняло на державний рівень багато організаційних та організаційно-правових форм взаємодії влади та суспільства;

– по-третє, відіграє важливу роль та має особливе значення для становлення та функціонування сучасної демократичної державності, що формується на принципах народовладдя та пріоритету прав людини перед правами держави;

– по-четверте, воно сьогодні належить до кола питань, що становлять предмет не тільки національного, а й міжнародно-правового регулювання – звідси феноменологія МСВ будується на синергізмі національного та міжнародного правопорядків.

Щодо національної складової МСВ зазначимо, що у сучасному світі воно слугує як складним і багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти. Проте, незважаючи на конституційну легалізацію МСВ, простежується амбівалентний підхід до нього з боку держави, який знаходить свій прояв в наявності постійної дихотомії «централізація – децентралізація» щодо компетенційних повноважень інституту МСВ, його суб'єктів і органів. Зазначимо, що сучасні спроби деяких суб'єктів законодавчої ініціативи держав, зокрема інститутів законодавчої та виконавчої влади, до централізації перелічених повноважень, шляхом внесення змін і доповнень до чинного національного законодавства про МСВ, стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії і зумовлюють до побудови «декоративного», «слухняного» та «позитивно передбаченого» для держави інституту локальної демократії, а зрештою – до його згортання та ліквідації.

Однак історичний розвиток суспільства засвідчує, що такі спроби приречені на провал, адже МСВ, як загальноісторична спадщина людства, в процесі свого розвитку і досвіду у взаєминах з центральною владою набуло настільки важливого значення для громадянського суспільства, що центральна влада, рано чи пізно, проте відступає перед його рішучістю функціонувати на території держави в повному і належному обсязі. Природа цього явища криється насамперед в історичному корінні МСВ. Адже з'явилося воно задовго до державності, ще в первісному соціумі, у рамках первісної общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми погрозами. Подальше формування МСВ відбувалося у грецьких містах-полісах, де з'явилися перші структуровані елементи та інститути публічної влади (міський

парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають праобразами державних інституцій і, фактично, передвісниками державності. Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже в епоху феодалізму з'явилося Магдебурзьке право, як класичний праобраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій чи держав, закріпив МСВ на рівні суспільної самосвідомості і ментальності народу України.

Зазначимо, що в реальному розумінні інститут МСВ розпочав функціонувати та був легалізований на конституційному рівні в Україні тільки після здобуття нею державної незалежності та прийняття нової Конституції України 1996 р. [4]. Саме тоді МСВ стало важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики незалежної Української держави.

Однак слід звернути пильну увагу на відповідну автономність МСВ у рамках сучасного національного конституціоналізму, що обумовлено наявністю в МСВ специфічного суб'єктно-об'єктного складу і доволі широкого кола специфічних соціально-правових відносин. Проте ця специфіка не є антагоністичною загальному елементному складу і змістовному навантаженню національного конституціоналізму, а органічно його доповнює і розвиває. Підтвердженням цьому є позиція І. М. Степанова, який, визначаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загальноцивілізаційні політико-правові цінності державноорганізованого суспільства [5, с. 4]. Саме такий підхід відкриває для МСВ вихід на міжнародно-правовий рівень та сприяє його міжнародно-правовому визнанню, легалізації та відповідному потенціалу.

Важливе місце МСВ у державі підкреслює його розгляд у контексті структурованості (блоковості) національного конституціоналізму. Аналізуючи його в онтологічному розумінні, В. Т. Кабишев і Т. М. Пряхіна пропонують розуміти під ним верховенство і визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного ладу і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємин громадянина і держави [6, с. 32]. Отже, обидві доктринальні позиції окреслюють конституційно-правовий простір, в якому виникає, в який входить та в якому функціонує МСВ як основна форма локальної демократії територіальних співтовариств; крім того, вони водночас зумовлюють його міжнародно-глобальний дискурс і кумулятивний потенціал.

Зазначимо, що сучасна національна конституційно-правова доктрина займає важливе місце в генезисі МСВ, отож її системно-телеологічний аналіз щодо останнього дає змогу не тільки розглядати національний конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, що лежить в основі світового конституціоналізму, а й аналізувати феноменологію МСВ як суб'єкта-об'єкта міжнародного правопорядку. Вважаємо, що саме тут інтегрована сукупність

феноменів національного конституціоналізму держав об'єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, на яких будується, формується та функціонує світова спільнота. Отож таке явище може бути визнане «ідеальним» для виникнення, творення, створення, інституціоналізації та конституювання демократичного конституційного ладу конкретної держави, за якого «суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси» [7, с. 22].

Саме тому у сучасному міжнародному співтоваристві МСВ розцінюють як найважливіший елемент конституційного ладу демократичних держав. Бо, по-перше, його функціонування зумовлює до реалізації та захисту цілого розмаїття прав людини, що сьогодні виступають найважливішим чинником побудови міжнародного співтовариства (процес трансформації конституційних прав і свобод людини у так звані «муніципальні права людини» [8, с. 183–193]); по-друге, його соціальна і правова цінність полягають у тому, що воно фактично являє собою специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади; по-третє, МСВ бере участь в реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління; по-четверте, водночас реалізує систему специфічних різнорівневих і різноб'єктних інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і таким чином суттєво відрізняються від інтересів держави, проте, водночас вони їм не суперечать; по-п'яте, МСВ функціонує як важливий міжнародний феномен, який проявляється у системному різнорівневому співробітництві між місцевими владами різних держав, їхніми національними та міжнародними асоціаціями з ООН, іншими міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями з різноманітних питань стабільного функціонування людських поселень та дотримання принципів локальної демократії.

Зазначимо, що визнання державами МСВ на своїх теренах та навпаки – визнання МСВ державної влади саме як влади, що конститує інститут локальної демократії шляхом конституційної та законодавчої легалізації, легітимації, створення відповідних систем охорони, захисту, гарантування тощо, в позитивному руслі розвитку подій, створює відповідну «симфонію влад», яка сприяє розвитку демократичної правової державності та загалом створює демократичний міжнародний правовий порядок, в якому *держави, інституції міжнародного співтовариства та міжнародне право*, відіграють головну гносеологічну, аксіологічну та праксеологічну ролі.

Держави з традиційно розвинутою демократією доволі давно визнали переваги МСВ і відвели йому особливе та важливе місце в структурі національного і світового конституціоналізму. Це зумовлено передусім тим, що на національному рівні на органи МСВ, які найтісніше пов'язані з населенням, було покладено відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо. Все це практично розвантажило державну

владу і дало їй змогу зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

МСВ набуває важливого значення в умовах розвитку сучасних національного і міжнародного правопорядків, оскільки саме через повноцінне та дієве МСВ може бути реалізованою найважливіша ідея існування і функціонування базових принципів демократії, а саме – безпосереднє здійснення влади народом. В ординарному режимі функціонування інституту локальної демократії це здійснює населення відповідної території – жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави в контексті вирішення питань місцевого значення. А в екстраординарному режимі зазначену місцеву спільноту можна розглядати як сукупність громадян держави, що бере участь у виборах національного масштабу, формує її законодавчу владу або інститут глави держави.

Вважаємо, що це здійснюється шляхом вирішення важливих організаційних і організаційно-правових відносин у системі координат «держава (органи державної публічної влади) – місцеве самоврядування (органи і суб'єкти локальної демократії) – територіальна громада (сукупність жителів відповідної території держави) – житель (як член територіального співтовариства і суб'єкт, що функціонує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці держави)». Стабільність відносин у вказаній системі координат зумовлює її існування і має екзистенційне значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав, що побудована та розвивається на демократичних засадах.

В результаті цього актуалізується міжнародна складова феноменології локальної демократії. Адже створення системи органів локальної демократії на територіях національних держав у міжнародному аспекті стимулювало розробку в рамках міжнародних міждержавних універсальних та регіональних організацій (зокрема, таких, як Рада Європи) низки міжнародних угод. Вони налічують принципи і норми щодо конституювання та інституціоналізації інституту МСВ на території держав-учасників таких угод. Підписання таких угод, які є угодами рамкового характеру, передусім, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р. [9], накладає на держави-учасниці міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту МСВ на своїх теренах. Це відбувається шляхом відтворення норм міжнародного права (міжнародного договору) в національному законодавстві держави-учасниці міжнародної угоди. Контроль за виконанням перелічених зобов'язань здійснює міжнародна організація, під егідою якої підписано угоду, і реалізується в межах механізму конвенційного контролю, який міститься в кожній з угод такого характеру. Об'єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародне співтовариство розглядає МСВ як важливий інструмент побудови демократії на рівні держав і могутнього засобу міждержавної інтеграційної співпраці та об'єднання.

Саме так виникає могутній синергізм національного та міжнародного правопорядків, що володіє кумулятивним зарядом та мультиплікативним ефектом. Завдяки цьому інститут МСВ, з одного боку, є власне інститутом національного правопорядку (законодавча база, національні системні структури, національний контроль), а з іншого – це інститут, що має велике міжнародне навантаження та відповідну міжнародну правосуб'єктність (наявність норм міжнародного права спеціального та профільного характеру, наявність системи міжнародного договірної співробітництва держав, наявність міжнародних інституцій профільного характеру як міждержавних, так і недержавних – неурядові міжнародні організації місцевих влад).

Формування МСВ в Україні і на пострадянському просторі виявилось одним з найважчих і суперечливих завдань державного будівництва. На шляху цього процесу стояв і стоїть донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем. Насамперед вони пов'язані: з тривалим процесом переходу до ринкових реформ; з хронічною обмеженістю прибуткової бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; з розпадом існуючої соціальної інфраструктури, яка субсидувалася із коштів державного бюджету, і різким, істотним зниженням рівня життя населення; з падінням його довіри до будь-яких інститутів влади; з збереженням рудимента радянської системи – цілковитим дублюванням повноважень місцевих рад різних рівнів, що веде до виникнення подвійної або конкуруючої компетенції і конфліктів, в які повинні регулярно втручатися органи центральної влади.

До важливих чинників, які обмежують й істотно стримують процеси розвитку системи МСВ у вказаній групі держав, належать і чинники суб'єктивного характеру, які пов'язані з існуючою недовірою державних інституцій до МСВ, що зумовило до відсутності й сьогодні національних моделей його статусного та статутарного стану, а також стратегії подальшого розвитку.

Зазначимо, що на формування національної моделі локальної демократії впливають і різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення МСВ, його «компетенційного наповнення», що іноді мають доволі суперечливий, багаторівневий, а часом – й антагоністичний характер. Такий стан справ зумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець розглядають МСВ сьогодні як один з фундаментальних принципів конституційного ладу; одну з форм народовладдя; специфічну підсистему публічної влади; форму залучення громадян до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне право на місцеве самоврядування; системну організацію; різновид суспільного управління; інститут громадянського суспільства; фундамент сучасної філософії прав людини; найважливіший соціально-політичний і соціально-правовий феномен; важливий конституюючий і інституційний чинник правової державності; суб'єкт міжнародних відносин і такий, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права – авт.); соціальний і

територіальний простір, де продукуються системні локальні інтереси; соціальний простір, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві стремління людини; сферу виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сферу реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сферу реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сферу реалізації функцій місцевого самоврядування; сферу реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо [10]. Така різноманітність підходів за позитивного відношення до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційну і методологічну складові МСВ і не сприяє становленню муніципального права як самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються.

На наш погляд, повільні процеси становлення сучасної моделі МСВ прямо пов'язані із суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади, що міжнародна спільнота визнає універсальними засобами здійснення правової демократичної державності. Саме вони за позитивного і перманентного їхнього нарощування, повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації і подальшого розвитку МСВ. Вважаємо, що закріплення таких тенденцій у законодавстві України та їхня реалізація на практиці слугуватимуть свідомством того, що наша держава справді має намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму.

У сучасний період, в контексті підвищення синергізму національного та міжнародного правопорядку, вирішення питань становлення та організації системи МСВ, компетентної діяльності його суб'єктів і органів, нагально вимагає свого вирішення найскладніший комплекс питань, які безпосередньо пов'язані із предметом й міжнародно-правового регулювання, а саме – зі становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини і громадянина, і мають виходи на інституційні та структуроутворюючі процеси існування і функціонування української демократичної державності.

Важливе значення набуває МСВ як феномена сучасного міжнародного правопорядку і в процесі стимулювання автономії особи, на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства і демократичної державності. Вказаний трикутник «місцеве самоврядування – громадянське суспільство – демократична державність» володіє не тільки високим комунікативним потенціалом, але й потенціалом взаємного розвитку, результатом якого є виникнення необхідного компонента ефективної державності і становлення міцної і сильної держави. Згідно з позицією В. О. Затонського, сильна держава – це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), які стимулюватимуть ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищуватимуть їхню роль в управлінні державою, встановлюватимуть суспільний контроль над діяльністю органів державної влади [11, с. 142]. Виникаюча таким чином ефективна державність є запорукою

існування не тільки національного, але й міжнародного правопорядку, його стабільності та передбачуваності.

У сучасних умовах значною мірою зростає роль МСВ в інноваційних державно-творчих процесах, які відбуваються в державах і на міжнародній арені. Тут воно реалізується як одне з головних елементів демократичної державності, заснованої на ідеї парламентаризму. Територіальним громадам і сформованим ними органам МСВ об'єктивно властиві зовнішні і деякі внутрішні риси народовладдя і народного представництва. Ця особливість розповсюджується і на парламентаризм, в практичному формуванні і реалізації рішень якого, населення території бере безпосередню участь.

Водночас у рамках суспільства, держави та міжнародного співтовариства МСВ відіграє роль інтегруючого чинника. Територіальні громади, особливо за умов визнання їхніх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності і цілісності, стабільності і передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним співтовариствам (асоціаціям) людей можуть бути гарантовані постійність, розвиток, визнання, пошана, гарантії і захист їхнього статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядку.

Багатогранна роль МСВ виявляється й у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Бо саме в його рамках на локальному рівні формування і функціонування соціуму протікають складні і перманентні процеси становлення і активізації громадянської і особової активності кожного з членів співтовариства, випробовуються гіпотетична можливість і рівень їхньої самодіяльності на рівні мікро-, мезо- і макросоціуму, формується, структурується, функціонує і реалізується їхній світогляд. У цих же рамках формується і діє, завдяки муніципальній демократії, локальна система безпеки людини. Її створення має на меті забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування і функціонування в межах локального соціуму і на рівні держави. Зазначені потреби мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини і громадянина [12].

У рамках існування сучасного міжнародного правопорядку саме через призму функціонування світового та національного муніципалізму, що забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії і колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальне співтовариство в перспективі розвивається і трансформується в активного продуцента конституційної свідомості і конституційної культури, що виступають телеологічно-стратегічними критеріальними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму, що лежить в основі сучасного міжнародного правопорядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Дергачев В. А.* Геополитика / В. А. Дергачев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 526 с.
2. *Хаусхофер К.* О геополитике. Работы разных лет / К. Хаусхофер. – М. : Мысль, 2001. – 426 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 31. – С. 140.
4. *Степанов И. М.* Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы / И. М. Степанов // Советское государство и право. – 1987. – № 10. – С. 3–11.
5. *Кабышев В. Т.* Теоретические проблемы российского конституционализма / В. Т. Кабышев, Т. М. Пряхина // Вестник Саратовской государственной академии права. – 1995. – № 2. – С. 31–41.
6. *Ромашов Р. А.* Современный конституционализм : Теоретико-правовой анализ / Р. А. Ромашов : дисс... д. ю. н. : 12.00.01; СПб., 1998. – 406 с.
7. *Баймуратов М. О.* Муніципальні права людини / М. О. Баймуратов, Г. Г. Танаджи // Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – С. 183–193.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – РС, 1985.
9. *Баймуратов М. М.* Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень / М. М. Баймуратов // Порівняльно-правові дослідження. – 2008. – № 2. – С. 120.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
11. *Затонский В. А.* Эффективная государственность / В. А. Затонский. – М. : Юристъ, 2006. – 286 с.
12. *Баймуратов М. О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : збірник наукових праць. – Одеса, 1997. – С. 96–97.

Стаття надійшла до редколегії 15.12.2012

Прийнята до друку 25.12.2012

LOCAL GOVERNMENTS AS A SUBJECT PARAEOPOLITYKY

Michael Baymuratov

*Mariupol State University,
129 A, Builders Av., Mariupol, Ukraine, 87500, tel. (0629) 53-22-70*

Considered criterial features of local government as a subject paraeopolityky konstyuttsionalizatijns under international law.

Key words: local government, paraeopolityka, global constitutionalism, democratic statehood.

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ
ПАРАГЕОПОЛИТИКИ**

Михаил Баймуратов

*Мариупольский государственный университет,
пр. Строителей, 129 а, г. Мариуполь, Украина, 87500, тел. (0629) 53-22-70*

Рассмотрены критериальные признаки местного самоуправления как субъекта парагеополитики в условиях конституционализации международного правопорядка.

Ключевые слова: местное самоуправление, парагеополитика, мировой конституционализм, демократическая государственность.