
Теорія та історія держави і права; конституційне право

УДК 340.143

DOI 10.33244/2521-1196.15.2019.13-19

В. Г. Фатхутдінов,

д.ю.н.,

Головне управління Пенсійного фонду
України у Київській області

ORCID ID 0000-0003-1231-5379;

О. Г. Капичон,

к.ю.н.,

Університет ДФС України

ORCID ID 0000-0003-1230-3976

ПОГЛЯДИ АКАДЕМІКА В. В. КОПЕЙЧИКОВА ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО

«Історія нічому не вчить, а тільки карає за незнання уроків»

Василь Осипович Ключевський

Стаття присвячена українському правознавцю, доктору юридичних наук, професору, академіку В. В. Копейчикову. Проаналізовано його погляди та ідеї щодо вдосконалення законодавства України в частині місцевого самоврядування. Висвітлюється актуальність праць ученого стосовно європейських стандартів створення правового поля в державі. Особлива увага акцентується на ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування і її впливу на розвиток законодавства країни в частині муніципальної влади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, унітаризм та регіоналізм, В. В. Копейчиков, держава.*

В. Г. Фатхутдінов, О. Г. Капичон. Идея академика В. В. Копейчикова по имплементации Европейской хартии местного самоуправления в украинское законодательство

Статья посвящена украинскому правоведе, доктору юридических наук, профессору, академику В. В. Копейчикову. Проанализированы его взгляды и идеи по совершенствованию законодательства Украины в сфере местного самоуправления. Освещается актуальность работ ученого по европейским стандартам создания правового поля в государстве. Особое внимание акцентируется на ратификации Украиной Европейской хартии местного самоуправления и ее влияния на развитие законодательства страны в части муниципальной власти.

Ключевые слова: *местное самоуправление, Конституция Украины, Европейская хартия местного самоуправления, унитаризм и регионализм, В. В. Копейчиков, государство.*

Мета статті полягає в аналізі ідей і поглядів академіка В. В. Копейчикова щодо органічного симбіозу Європейської хартії місцевого самоврядування [5] і правових запитів України.

Постановка проблеми. Одним із важливих елементів життєдіяльності та розвитку держави й суспільства є місцеве самоврядування, а реалізація на практиці конституційних принципів місцевого самоврядування – рішучий крок до становлення та розбудови правової держави і громадянського суспільства. Ідея самоврядування для українського народу не є новою. Як засвідчує досвід поколінь, питання влади на місцях є невіддільним від принципів громадянського суспільства та правової держави і в нашій країні має глибоке історичне коріння. Достатньо згадати хоча б реалізацію ідей самоврядування на Запорізькій Січі, у Конституції Пилипа Орлика, їхній розвиток у працях М. П. Драгоманова та М. С. Грушевського, в Універсалах Центральної Ради та прийнятій нею Конституції УНР 1918 року.

Після проголошення незалежності Україна одразу взяла курс на європейську інтеграцію, маючи в активі лише Декларацію про державний суверенітет України [1], застарілу Конституцію УРСР 1978 року [2] й правову базу вже неіснуючої держави. Пріоритетним завданням було окреслено саме прийняття Конституції вже незалежної України. До цього процесу були залучені найкращі політики, вчені, громадські діячі. Одним із визнаних представників цього елітарного кола був доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України В. В. Копейчиков [3].

Його внесок у вітчизняне законодавство України є неоціненним. Він по праву вважається одним із співавторів Основного Закону 1996 року [4] й одним із творців сучасної правової системи суверенної України. Академік В. В. Копейчиков активно працював у складі конституційної комісії, в якій як справжній патріот відстоював позиції інтересів майбутньої України.

Так, будучи людиною прогресивних поглядів, професор В. В. Копейчиков вивчав законодавство країн Європи, намагаючись впровадити досвід розвинених держав у правове поле України. Найбільш дискусійним питанням під час обговорення майбутнього Основного Закону стало саме організація територіальної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавство сучасної України в частині місцевого самоврядування є недосконалим і не відповідає вимогам часу.

У процесі підготовки проекту Конституції України 1996 року секція «Територіальний устрій і територіальна організація влади» стала найбільш суперечливою. Консервативно налаштовані комуністи вимагали збереження системи радянської влади, тодішні демократи ніби і хотіли змін, але побоювалися децентралізації, намагаючись зберегти авторитет центру, ліберали ж наполягали на укріпленні прав місцевого самоврядування [6, с. 56]. Псевдопатріоти, керуючись власними прагматичними цілями, уже бачили себе на ключових посадах слабкої України у складі Російської Федерації. Тому вони завзято виступали за федералізацію, що на той час і наразі означає припинення існування ще не до кінця створеної держави.

У своїх численних працях академік В. В. Копейчиков наполягав на розширенні прав регіонів і зміцненні їхнього статусу в межах унітарної держави за принципом унітарності та регіоналізму.

Будучи зятим прихильником єдності України, все ж він реально усвідомлював хиткість централізації влади, особливо ігнорування проблем національних меншин, обмеження

влади на місцях і звуження засад місцевого самоврядування. Але право народу на владу може бути і безпосереднім, тобто реалізованим через проведення референдуму [7, с. 40]. Цьому припису присвячено розділ III Конституції України. Цьому принципу відповідає і стаття 5 Хартії. Недотримання букви закону і духу права стала кривою міткою в історії незалежної України. «Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом», – йдеться у вищезазначеній статті [5].

На жаль, ситуація, що склалася в нашій країні сьогодні, засвідчує нехтування нормами міжнародного права та власної Конституції України. Стаття 73 Основного Закону чітко регламентує: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України» [4]. У цьому, напевно, і полягає колізія між законодавчо закріпленими нормами в Україні, тобто демократією, та недоорганізованістю самого суспільства. Принципи, закріплені Конституцією України 1996 року, не можуть ігноруватись. Так, наприклад, проблема нашої країни в тому, що за підтримки Збройних сил Російської Федерації саме норми Основного Закону і правова база референдуму були знівельовані фейковими референдумами в АР Крим і так званими ЛНР і ДНР, що нині діють на нелегітимній правовій основі. Тому, залишивши безкарними такі діяння, Україна наразі потерпає від сепаратизму, тероризму й окупації військами сусідньої держави. Не можна запліщувати очі на свавілля і залишати безкарними порушення норм міжнародного права. Свого часу можна було б уникнути кровопролиття на Сході України, якби до влади не прийшла п'ята колона, яка виконувала волю можновладців імперіалістично налаштованої Російської Федерації, для якої ідеї демократії є лише красномовними гаслами.

Академік В. В. Копейчиков закликав на формуванні оптимального балансу між муніципалітетом і місцевим державним управлінням. Саме такий орієнтир сповідує Європейська хартія і саме на неї посилався науковець.

Учений був лібералом, проте, з абсолютною поміркованою позицією інтересів держави. Він наголошував, що саме органи місцевого самоврядування є основою будь-якого демократичного устрою, до якого прагне Україна. Обмежуючи повноваження влади на місцях, центральна державна влада ризикує перетворитися в авторитарну силу [8, с. 41]. Умови ефективного функціонування муніципалітету і прописані в Європейській хартії, що методом спроб і помилок втілились у поточній редакції Конституції України і Законі України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 4 зазначеного закону містить основні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами; державна підтримка місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [9]. Загалом аналогічні положення містяться і в самій Хартії.

Проблема імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування полягала в іншому. Взавши за основу формування вітчизняної системи місцевого самоврядування міжнародну юрисдикцію, Україна на той час не мала права її ратифікації. Стаття 15 Частини III Європейської хартії чітко вказує на обмеженість щодо використання правового акта в національній системі законодавства, тобто виключного членства в Раді Європи [5]. На початку 90-х років XX століття молодій і слабкій державі про таке можна було лише мріяти.

Проте, незважаючи на такі обмеження, у своїх працях академік В. В. Копейчиков наполягав орієнтувати українське право на демократичні цінності, які сповідують країни західної Європи. Спочатку сформував власну правову основу, щоб у подальшому з цією базою постати перед Радою Європи. Стратегічність поглядів ученого лише доводить той факт, що він був саме тією людиною, яка не словом, а ділом творила історію і формувала правову державу.

Ще на стадії розробки проєкту Конституції незалежної України 1996 року науковець сформував певною мірою постулати, на які й повинно опиратися законодавство держави в частині муніципальної влади. Взявши за основу Європейську хартію місцевого самоврядування, академік В. В. Копейчиков адаптував просвіропейські принципи до реалій українських потреб, зокрема:

- органи місцевого самоврядування – основа демократичного устрою;
- право муніципальної влади має здійснюватись радами, члени яких обираються вільним, таємним і прямим голосуванням;
- контроль за діяльністю місцевих самоврядних органів мусить здійснюватися у формах і випадках, передбачених законодавством України;
- державні й інші структури повинні своєчасно і належним чином проводити консультації з органами місцевого самоврядування під час планування й ухвалення рішень з усіх питань, які їх стосуються;
- безпосередня участь громадян в управлінні справами на місцях;
- місцеві органи виконавчої влади повинні мати відповідні бюджети, дохідну частину складаючи за рахунок місцевих податків і зборів, розпорядження якими мають здійснюватися згідно із загальнодержавною економічною політикою і в межах компетенції відповідних органів місцевого самоуправління;
- муніципальні органи влади мусять мати достатній об'єм повноважень для ефективної реалізації всіх вищеперерахованих принципів [10, с. 6].

Саме ці постулати і покладені в основу подальшого розвитку й удосконалення законодавства України в частині управління на місцях. Проте питання врегулювання невизначеності територій областей і їхнього особливого статусу є відкритим і донині. Спеціальний статус двох міст Київ і Севастополь наразі закріплений у статті 133 Основного Закону і попри всі трагічні події останніх років офіційно визнаний демократичними країнами світу [4]. Намагання наділити особливими привілеями частину східних територій Донецької і Луганської областей є відкритим і гостро дискусійним нині. Територіальна роздробленість в обмін на мир чи збереження кордонів з людськими жертвами – ось основна плата за невдалу політику України як зовнішню, так і у сфері управління на місцях. І прагнучи інтеграції у світову спільноту, наша держава наразі виборює право на своє існування.

9 листопада 1995 року Україна де-юре стала частиною європейської спільноти, увійшовши до Ради Європи 37-м її членом. Цим самим країна взяла на себе зобов'язання реформувати своє законодавство під стандарти демократичних цінностей Старого світу. І одним з цих положень стала ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування.

Не мало в чому завдячуючи далекоглядності й натхненності академіка В. В. Копейчикова, що стояв біля витоків розробки проєкту Конституції України, 28 червня 1996 року наша держава отримала Основний Закон демократичного формату, який у подальшому став основою створення всієї законодавчої системи.

Незадовго після цього, 6 листопада 1996 року, у Страсбурзі Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування і Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» впровадила її в офіційне право держави [11].

Україна ще тільки проходить шлях свого становлення, а отже, мінливим залишається і законодавча база. Нам ще далеко до стабільності Європи, оскільки вже 28 років держава устанавлює кордони, а останні 5 років виборює право панувати на своїй же законній території. Проте основи стабільності й розвитку держави були закладені ще тоді, в 90-х роках ХХ століття, коли істинні патріоти будували фундамент майбутнього України, створюючи державу, звеличуючи право, продовжуючи історію.

Академік В. В. Копейчиков своїм талантом і працями доводив перспективу процвітання української нації і країни в цілому. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування стала однією з перших віх у впровадженні європейських стандартів у вітчизняне правове поле. І він вірив у цей прогрес. Завдяки його поглядам та ідеям законодавство України є готовим для подальшого вдосконалення для функціонування на високому рівні на шляху до європейської інтеграції.

Висновки і пропозиції. Обґрунтування необхідності звернутися за досвідом до демократичних країн Європи академік В. В. Копейчиков висловлював у своїх численних працях. Особливу увагу він акцентував на питанні місцевого самоврядування. Тому формування українського законодавства в частині управління на місцях учений розглядав через призму імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування. Про це свідчать такі підсумки:

- саме поняття самоврядування є реалізацією прав людини в управлінні державними справами і захисті своїх інтересів;
- місцеве самоврядування має діяти на основі комунальної власності, яка є чітко визначеною і відділеною від державної;
- чітке дотримання принципу розподілу влади. Тобто розмежування повноважень між муніципальною владою та органами державного управління на місцях. Тут постає питання щодо підлеглості. Взаємопов'язаність і скоординованість дій цих двох органів є необхідною для нормального функціонування влади на місцях. Проте система підпорядкованості має бути чітко визначеною;
- наділення органів місцевого самоврядування достатніми повноваженнями і бюджетом для реалізації потреб конкретного регіону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. № 55-12 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
2. Конституція (Основний Закон) України : від 20 квіт. 1978 р. № 888-09 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-09>
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3: К–М. – 792 с.

4. Конституція України : від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. док. : від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Шаповал В. М. Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990–1996 рр.) / В. М. Шаповал, А. В. Корнєєв. – Харків, 2011. – 111 с.
7. Колодій А. Проблеми подальшої реалізації ідеї народовладдя в Україні / А. Колодій, М. Рудницький // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 39–48.
8. Копейчиков В. Державний устрій. Забезпечити баланс інтересів / В. Копейчиков, В. Селіванов // Віче. – 1994. – № 7 (28). – С. 33–42.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
10. Копейчиков В. В. Проблема самоврядування і її розв'язання в західних демократіях і в Україні : лекція / В. В. Копейчиков. – Київ, 2000. – 32 с.
11. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України : від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

REFERENCES

1. Declaration of State Sovereignty of Ukraine № 55-12 (1990, July 16), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
2. The Constitution (Basic Law) of Ukraine № 888-09 (1978, April 20), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-09>
3. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.), (2001), Yurydychna entsyklopediya [Legal Encyclopedia], (Vol. 3), Ukr. entsykl. Kiev.
4. The Constitution of Ukraine № 254к/96-ВР (1996, June 28), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukr.].
5. European Charter of Local Self-Government (1985, October 15) Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Shapoval, V. M. & Kornyejev, A. V. (2011), Istoriya Osnovnoho Zakonu (konstytutsiynyy protses v Ukrayini u 1990–1996 rr.) [History of the Basic Law (constitutional process in Ukraine in 1990-1996)], Kharkiv.
7. Kolodiy, A. & Rudnyts'kyu, M. (1997), «Problems of further realization of the idea of democracy in Ukraine», Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny, No 3, pp. 39–48.
8. Kopyeychikov, V. & Selivanov, V. (1994), «Political system. Ensure a balance of interests», No 7 (28), pp. 33–42.
9. The Law of Ukraine about local self-government in Ukraine № 280/97-ВР (1997, May 21), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukr.].

10. Копуєвичков, В. В. (2000), Problema samovryaduvannya i yiyi rozv'yazannya v zakhidnykh demokratiyakh i v Ukraini [The problem of self-government and its solution in the Western democracies and in Ukraine], Kiev.

11. Law of Ukraine on the ratification of the European Charter of Local Self-Government № 452/97-ВР (1997, July 15), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

V. H. Fatkhutdinov, O. G. Kapichon. Ideas of Academician V. V. Kopeichikov on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Ukrainian Legislation

The article is dedicated to a Ukrainian legal scholar, Doctor of Juridical Science, a professor, academician V. V. Kopeichikov. His views on the ideas on the improvement of Ukrainian legislation as to local self-government were reviewed. The article covers relevance of the scholar's work on the European standards of making up of a state judicial field. The focus is laid on the ratification of the European Charter of Local Self-Government in Ukraine and the way it influenced the development of legislation of the country as to local self-government.

It is highlighted that local self-government is a unique institute not based on the state authority, but on the public community. The evolution of beliefs and the progress of society itself proves the attitude to delegate some authority to self-govern bodies for make them more effective locally.

Academician V. V. Kopeichikov was convinced that the unitary approach shall not be turned into a one-man rule power center. The scholar insisted on establishing authority bodies and legislation scope in accordance with regional principles as the basis of a democratic society. That is why the Basic Law is to be built on the achievements of the international legislation in order to be more effective.

In his works, the scholar appealed to the European Charter of Local Self-Government adopted in Strasbourg by European Council member countries on October 15, 1985. This act of law became a basis for regulation of self-government in progressive European Council member countries. The legislation of Ukraine implemented it on January 1, 1998.

Academician V. V. Kopeichikov insisted on striking a balance between municipality and state local government. That was exactly the benchmark promoted by the European Charter and appealed by the scholar.

Key words: local self-government, the Constitution of Ukraine, the European Charter of Local Self-Government, unitary approach and regional approach, V. V. Kopeichikov, state.

Стаття надійшла до редакції 21 листопада 2019 року