

УДК 340.14

Ольга Капічон,*аспірант кафедри історії держави та права
Національної академії внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМАТИКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОГЛЯДАХ ТА ІДЕЯХ АКАДЕМІКА В.В. КОПЕЙЧИКОВА

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 вченого стосовно європейських стандартів створення правового поля в державі. Особлива увага акцентується на ідеях академіка В. В. Копейчикова щодо взаємодії органів самоврядування та державної влади на місцях – їхнього взаємовпливу та взаємоконтролю.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державна влада на місцях, Конституція України, Європейська хартія про місцеве самоврядування, академік В. В. Копейчиков, держава, народ, влада, регіоналізм.

Постановка проблеми. Цивілізаційний підхід до створення правової держави базується на можливості реалізації людиною своїх законних прав незалежно від статусу чи достатку. Тому з розпадом колоніального строю все частіше в міжнародному праві використовуються поняття «демократія» і «народовладдя», а завдяки правовим інструментам вони наповнюються реальним змістом [1, с. 12].

Ці ідеї не є новими. До терміна «демократія» звертався ще античний філософ Аристотель. У своїх працях він писав про «урегульовану демократію» як про владу народу, який складається з особистостей, а не всевладну «охлократію» як владу натовпу. Проте розвиток світу ХХ століття потребував вже не абстрактних форм філософського мислення, а правової конкретики. Тому вчених-філософів доповнювали вчені-правознавці. Одним із таких сучасних теоретиків права був академік В. В. Копейчиков [2, с. 346]. Його погляди та ідеї завжди вирізнялися глибиною змісту і відповідністю потребам часу.

Мета статті – аналіз ідей та поглядів академіка В. В. Копейчикова щодо вдосконалення законодавства в частині місцевого самоврядування відповідно до вимог часу і ситуації, що склалася в Україні.

Виклад основного матеріалу. Після ліквідації СРСР як політичної реалії в 1991 році та отримання такої бажаної незалежності для України академік В. В. Копейчиков спрямовує свої зусилля на теоретичне обґрунтування норм правової держави та громадянського суспільства. Будучи членом робочої групи Конституційної комісії Верховної Ради України [3, с. 9], вчений наполягає на впровадженні основ народовладдя в правову систему. У подальшому саме цей принцип стане підґрунтям для формування всього сучасного українського законодавства і буде офіційно закріплений у ст. 5 Конституції України [4].

«Народ, влада і територія завжди будуть складовими якісними ознаками держави. І не випадково, що дві з них становлять складові «народовладдя», – писав В. Копейчиков [5, с. 5]. Сама суть ідеї влади народу зводиться до симбіозу гуманізму і права. Гуманізм є не чим іншим, як верховенством прав людини і їх захистом як найбільшої цінності. Принцип гуманності виступає духовною основою соборності держави.

«Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», – норма, яка сформульована в ст. 5 Конституції України [4]. Вона закріплює собою і легітимізацію владної структури.

Академік В. В. Копейчиков був прихильником думки, що оптимальним підходом до вирішення загальнодержавних чи місцевих питань є саме колегіальний спосіб. Тобто це робота представників народу у комісіях, членство в групах чи партіях, обговорення проектів законів на сесіях. Саме делегування представників у владні структури дає можливість створення більш ефективного і справедливого законодавства, на відміну від прямого управління [1, с. 13].

Свого часу Шарль Луї де Монтеск'є стверджував: «Необхідно щоб народ робив через своїх представників усе те, що він має зробити сам» [6, с. 224]. Абсолютно справедливий і правильний вислів. Проте академік В. Копейчиков до цього переконання додавав ще вимогу професіоналізму самих представників і, звісно, того, щоб їхнє діяння було спрямоване виключно в інтересах тих, хто їх обрав.

Але право народу на владу може бути і безпосереднім, тобто через проведення референдуму [7, с. 40]. І цьому припису присвячений весь III Розділ Конституції України. На жаль, ситуація що склалася в нашій країні сьогодні, доводить нехтування ст. 73 Основного Закону, в якій сказано: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України» [4]. У цьому, напевно, і є ко-

лізія між законодавчо закріпленими нормами в Україні, тобто демократією, й недоорганізованістю самого суспільства і держави. Принципи, закріплені Конституцією України, не можуть ігноруватись, як це відбулося у АР Крим за втручання Російської Федерації.

На стадії розроблення проекту Основного Закону України ключовим завданням було визначитися з державним устроєм, що в подальшому і скоординує перерозподіл влади в країні, закріпивши статус України як унітарної держави. Тоді, в далекому 1995 році, коли точилися гострі дискусії з формування положень Конституції України, вчений наполягав на розширенні прав регіонів і зміцненні їхнього статусу в межах унітарної держави за принципом унітарності та регіоналізму. Будучи затягтим прихильником єдиної України, він реально розумів всю крихітність централізації влади, а особливо ігнорування проблем національних меншин, обмеження влади на місцях і звуження засад місцевого самоврядування.

Актуальність такого переконання підтверджують і праці вже сучасних учених-правознавців. Так, доктор юридичних наук Б. В. Калиновський у своїй монографії «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні» (2010 рік), продовжуючи дослідження академіка В. В. Копейчикова, стверджував: «Конституційний принцип законності в діяльності суб'єктів місцевого самоврядування особливо важливий з урахуванням процесів децентралізації, регіоналізації та інших процесів, які супроводжуються перерозподілом і збільшенням повноважень місцевого самоврядування в рамках унітарної держави» [9, с. 158-159].

Справді, місцеве самоврядування – це особливий інститут. У своїй основі він має не державну владу, а громадську спільноту (общину). Знову ж таки, як свідчить історичний досвід, виключно тоталітарні режими хотіли узурпації влади в одних руках чи державних або партійних структурах. Натомість еволюція поглядів і розвиток самого суспільства доводить правильність переконань у делегуванні певних владних функцій самоврядним органам задля більш ефективної їхньої діяльності на місцях [10, с. 20].

На думку академіка В. Копейчикова, унітаризм не повинен переростати в єдиноначальний координаційний центр влади. Вчений наполягав на формуванні владних структур і правового поля держави за принципом регіоналізму як основи демократичного суспільства. Задля більшої ефективності Основний Закон повинен був спиратися і на здобутки міжнародного права.

У своїх роботах вчений звертається до Європейської хартії про місцеве самоврядування (далі – Європейська хартія), прийнятої у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року країнами-членами Європейської Ради [11]. Цей законодавчий акт став основою міжнародної регламентації самоврядування в прогресивних країнах, які є членами Ради Європи. У законодавство України вона була імплементована з 1 січня 1998 року [12].

Академік В. Копейчиков наполягав на формуванні оптимального балансу між муніципалі-

тетом і місцевим державним управлінням. Саме такий орієнтир сповідує Європейська хартія, і на неї посилається В. Копейчиков.

Вчений був лібералом, проте з абсолютно поміркованою позицією інтересів держави. Він наголошував, що органи місцевого самоврядування є основою 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, прописані в Європейській хартії, в подальшому втілювались в нинішній редакції Конституції України і Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Ще на стадії розроблення проекту Основного Закону незалежної України 1996 року, вчений сформулював певною мірою постулати, на які й мало спиратися законодавство держави в частині муніципальної влади. Взятими за основу ту ж таки Європейську хартію про місцеве самоврядування [11], академік В. Копейчиков адаптував проєвропейські принципи до реалій українських потреб, а саме:

- органи місцевого самоврядування є основою будь-якого демократичного устрою;
- вони повинні мати достатньо повноважень задля забезпечення адміністративної діяльності, яка була би більшою мірою наближена до людей;
- безпосередня участь громадян в управлінні справами на місцях;
- принципи організації і діяльності місцевого самоврядування повинні бути законодавчо закріплені в тому числі й Конституцією України (Розділ 11 «Місцеве самоврядування») [4];
- право місцевого самоврядування має здійснюватись радами, члени яких обираються вільним, таємним і прямим голосуванням;
- органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самостійно визначати свою внутрішню структуру з метою більш оптимальної діяльності;
- діяльність й ініціативність муніципальних органів мусить виконуватись виключно в межах законодавства держави і в жодному разі не суперечити Конституції України;
- державні й інші структури повинні своєчасно і належним чином проводити консультації з органами місцевого самоврядування під час планування й прийняття рішень з усіх питань, які їх стосуються;
- контроль за діяльністю місцевих самоврядних органів мусить здійснюватися у формах і випадках, передбачених законодавством України;
- у межах своєї компетенції органи місцевого самоврядування можуть вступати в асоціації з іншими органами місцевого самоврядування задля досягнення спільного інтересу, якщо це не суперечить Конституції і законам України;
- органам місцевого самоврядування повинно бути надано право на судовий захист права вільно здійснювати свою компетенцію відповідно до чинного законодавства;
- місцеві органи виконавчої влади повинні мати відповідні бюджети, дохідну частину яких

складають місцеві податки і збори, а також дотації і субвенції держави відповідні потребам регіону. Тому розпорядження коштами необхідно здійснювати згідно із загальнодержавною економічною політикою і виключно в межах компетенції відповідних органів місцевого самоуправління [13, с. 7-10].

Саме ці засади і лягли в основу подальшого розвитку і вдосконалення законодавства України в частині управління на місцях, розширення прав регіонів і надання їм можливості більшою мірою діяти у власних інтересах. Проте питання врегулювання невизначеності територій областей і їхнього особливого статусу є відкритим і донині. Спеціальний статус двох міст Києва і Севастополя закріплені у статті 133 Основного Закону України [4] і, попри всі трагічні події останніх років, офіційно визнані демократичними країнами світу. Намагання наділити особливими привілеями частину східних окупованих територій Донецької і Луганської областей є гостро дискусійною проблемою сьогодні. Втрата суверенітету в обмін на мир чи збереження кордонів із людськими жертвами – ось основна плата за невдалу політику України, як зовнішню, так і внутрішню, зокрема, у сфері управління на місцях. І прагнучи інтеграції у світову спільноту, Україна виборює право на своє існування, державний суверенітет та територіальну цілісність.

Далекоглядність академіка В. Копейчикова вражає своєю прогресивністю. Він наполягав на ідеї створення місцевого самоврядування не як симбіозу державних органів з населенням, а повноцінної суспільної одиниці – громади. Ототожнення в одній організаційній структурі самоврядних і державних начал не зможе змінити суті речей, не дасть реформам із децентралізації повноцінно запрацювати в країні.

У чому полягає сама ідея місцевого самоврядування? Академік В. Копейчиков зазначав, що не держава, а саме суспільна одиниця – громада – на законній основі, за допомогою своїх самоврядних органів розв'язує власні потреби, тим самим задовольняючи інтереси місцевих жителів. Учений проводив паралель із тим, що як державу не варто ототожнювати із суспільством, аналогічно не варто з'єднувати самоврядні й державні начала, адже це не змінить суті речей і не дасть реформам із децентралізації повноцінно запрацювати в країні. І ось чому: муніципальні органи діють не від імені державних законів, а від власного, хоча всі рішення приймаються виключно на основі державних нормативних актів. Натомість державні органи не повинні утискати в законних правах місцеве самоврядування [13, с. 17].

Академік В. В. Копейчиков наголошував, що задля більш оптимального і правильного формування місцевого самоуправління необхідно дотримуватися певних передумов. Перш за все, варто керуватися принципом субсидіарності, суть якого полягає в тому, що питання повсякденних життєвих інтересів громадян мають вирішуватися на найнижчому управлінському рівні, тобто це саме той щабель влади, який і ставить у пріоритетні завдання з розв'язання подібних ситуацій,

задоволення безпосередньо інтересів людини. Другий принцип можна умовно назвати «спільний життєвий простір». Суть його полягає в тому, що на відповідній території за допомогою місцевих органів влади є змога запровадити спільну модель життєвих стандартів. Це допоможе не лише згуртувати громаду, навести лад, ефективніше і швидше вирішувати поточні проблеми, але і в разі знизить злочинність і правопорушення, адже взаємодія «управління – громада» стане тіснішою.

Звісно, перш ніж говорити про децентралізацію, необхідно більш чітко урегулювати і стабілізувати центральну владу. При цьому розмежувати повноваження державної влади на місцях, як такого собі арбітра, і органів місцевої влади.

Який же має бути статус державної влади на місцях? Насправді протистояння між гілками влади немає і бути не може. Навпаки, їх взаємодія настільки тісна, що повноцінно реалізувати свої функції одна без одної вони не можуть. Державні органи покликані забезпечувати всі необхідні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування. Тоді як місцеві самоврядні органи виконують певний обсяг функцій виключно державного характеру в інтересах людини. Державні органи місцевого управління, перш за все, контролюють питання фінансового забезпечення, зокрема надання та перерозподіл державних дотацій. У свою чергу, на місцеві органи самоврядування покладаються функції державного значення, які пов'язані з організацією виборів, питання про постановку на військовий облік або зняття з нього, охорона громадського порядку, ліквідація наслідків стихійних лих, ремонт доріг і т. д. [13, с. 10-11].

Ще одне цікаве зауваження академіка В. Копейчикова стосувалося питань компетенції місцевих органів державного управління і самоврядування. Тут він зазначає два критерії: вид власності як об'єкта управління і характер практичних повноважень. Що стосується державної власності, то в повному обсязі нею управляють державні структури, комунальною (муніципальною) – місцеві органи самоврядування відповідно. За таким же принципом відбувається і розподіл повноважень і їх практична реалізація. Учений наполягав на тому, що справжнє самоврядування можливе тільки на основі комунальної власності, оскільки вона потрапляє у сферу управління муніципальної влади. І допоки не буде у суспільстві справжнього розмежування державної і комунальної власності – зайве говорити про повноправність органів місцевого самоврядування [14, с. 18-19].

Академік В. Копейчиков був переконаний, що питання організації місцевого самоврядування є невід'ємною інституцією парламентаризму. А пояснюється це тим, що принцип розподілу державної влади у повному обсязі діє тільки на вищому державному рівні, де і здійснюється законодавча влада. На регіональному ж рівні загальні державні справи і справи, пов'язані з управлінням об'єктами державної власності, вирішуються органами, які представляють центральну владу на місцях. Усі питання регіонального значення, а також управління і розпо-

рядження об'єктами комунальної власності – це компетенція органів місцевого самоврядування, які не пов'язані між собою адміністративною підпорядкованістю, мають чітко зазначене коло обов'язків та повноважень і незалежний бюджет.

За таких умов підвищиться ініціатива місцевих органів влади, виробиться їхнє оптимальне співвідношення з органами державного управління [15, с. 19-20]. Але знову ж таки там, де йдеться про перерозподіл бюджету і зменшення владних повноважень, виступають власні амбіції можновладців. Тому ціною спокою і процвітання країни центральна влада не проявляє супротив на місцях.

На стадії розроблення проекту Конституції України В. Копейчиков наполягав на тому, що необхідно наділити місцеву владу так званими «суверенітетами», а саме, у фінансовій сфері, реалізації кадрових призначень, вирішенні організаційних питань своєї діяльності, плануванні підконтрольної їм території і повноважень у сфері правового регулювання, звісно, відповідно до законодавства України [13, с. 23].

Тому, говорячи про народовладдя як одну з форм виразу демократії, можна зробити висновок, що лише за умови високорозвиненого суспільства ця ідея буде втілена в життя повною мірою. Академік В. Копейчиков наголошував, перш за все, на формуванні єдиної нації і висоморального суспільства, яке здатне до самоорганізації й реалізації владних функцій. Проте недоліки законодавчої системи, корупція і бюрократія в управлінні обмежують весь гуманістичний принцип народовладдя.

Незважаючи на те, що Розділ 11 Конституції України [4] закріпив засади розвитку місцевого самоуправління, проте, на жаль, багато в чому тільки теоретично. У реальності ми маємо бюрократичну машину централізації влади, яка лише побічно має уявлення про справжні потреби регіонів.

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

Демократія вимагає шани до Права та Закону, беззастережного дотримання правових і моральних норм, чесності судової системи і любові до України. Виховавши в собі таку особистість, ми і самі не відчуємо, як будемо жити в демократичній правовій державі та громадянському суспільстві. Адже, як стверджував французький соціолог і політолог Реймон Арон, «жити по-людськи – це жити серед особистостей» [16, с. 31].

Список використаних джерел:

1. Капічон О. Г. Проблема народовладдя в працях академіка В. В. Копейчикова / О. Г. Капічон // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції

«Сучасні проблеми розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності» (м. Харків, 2015 р.). – С. 12-13.

2. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2001. – Т. 3: К-М. – 736 с.

3. Володимир Володимирович Копейчиков. Наукова школа прав людини та їх забезпечення в діяльності правоохоронних органів / упорядники: Максим Миколайович Пендюра, Станіслав Дмитрович Гусарев, Володимир Степанович Заяць, Олександр Деонісович Тихоміров ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 34 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 (Остання редакція від 30.09.2016) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>.

5. Копейчиков В. В. Народовладдя як основа представницької демократії : лекція / В. В. Копейчиков, А. М. Колодій, М. В. Цвік. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 20 с.

6. Шарль Луї де Монтеск'є. Дух законів. – М., 1968. – Кн. II. – 336 с.

7. Колодій А. Проблеми подальшої реалізації ідеї народовладдя в Україні / А. Колодій, М. Рудницький // Вісник Академії правових наук України. – Х.: «Право», 1997. – № 3. – С. 39-48.

8. Копейчиков В. Державний устрій. Забезпечити баланс інтересів / В. Копейчиков, В. Селіванов // Теоретичний і громадсько-політичний журнал «Віче». – 1994. – № 7 (28). – С. 33-42.

9. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : монографія / Б. В. Калиновський. – Кременчук: Вид. ПП Шербатих О.В., 2010. – 184 с.

10. Копейчиков В. Збагачуємось в межах моральності і законності / В. Копейчиков, О. Троян // Теоретичний і громадсько-політичний журнал «Віче». – 1995. – № 3 (36). – С. 14-20.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (текст офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування опублікований в "Офіційному віснику України" від 03.04.2015 № 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036;

12. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 38. – Ст. 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>

13. Копейчиков В. В. Проблема самоврядування і її розв'язання в західних демократіях і в Україні : лекція / В. В. Копейчиков. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2000. – 32 с.

14. Копейчиков В. В. Місцеве самоврядування: питання теорії і практики / В. В. Копейчиков // Реферативний обзор действующего законодательства Украины и практика его применения : сборник научных работ. – Киев: Юридическая фирма «Салком», 1995. – С. 9-21.

15. Копейчиков В. Організація державної влади і розробка нової Конституції України / В. Копейчиков // Вісник Академії правових наук України: Збірник наукових праць. – Харків, 1995 р. – № 3. – С. 15-21.

16. Арон Реймон. Демократия и тоталитаризм. – М.: Текст, 1993. – 303 с.

17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відо-

мости Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Статья посвящена украинскому правоведе, доктору юридических наук, профессору, академику В. В. Копейчикову. Проанализированы его взгляды и идеи относительно совершенствования законодательства Украины в части местного самоуправления. Освещается актуальность работ ученого относительно европейских стандартов создания правового поля в государстве. Особое внимание акцентируется на идеях академика В. В. Копейчикова о взаимодействии органов самоуправления и государственной власти на местах – их взаимовлиянии и взаимоконтроле.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть на местах, Конституция Украины, Европейская хартия о местном самоуправлении, академик В. В. Копейчиков, государство, народ, власть, регионализм.

The article is dedicated to the Ukrainian legal expert, doctor of law, professor, V.V. Kopeichikov. There was analyzed his views and ideas on improving the Ukrainian legislation in the part of local self-government. The paper highlights the relevance of the scientist's work in relation to the European standards for the creation of a legal field in the state. Special attention is paid to the ideas of academician V.V. Kopeichikova on the interaction between local self-government power and local authorities - their mutual influence and control.

Key words: local self-government, local government, the Constitution of Ukraine, European Charter on Local Self-Government, Academician V.V. Kopeichikov, state, people, power, regionalism.

