

**ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО
І МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

Посібник для підготовки
до іспиту

Харків
«Право»
2019

УДК 342(477)
Д 27

Авторський колектив:

С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко,
О. Ю. Лялюк, І. І. Бодрова,
С. В. Болдирєв, Т. В. Стешенко,
Л. В. Челомбитько, К. Є. Соляник,
В. О. Величко, М. О. Петришина,
В. Є. Шеверєва, О. О. Фролов,
А. С. Чиркін, А. О. Новак,
А. О. Муртіщева, І. І. Омелько

Державне будівництво і місцеве самоврядування : посібник для
Д 27 підготовки до іспиту / С. Г. Серьогіна , П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк
та ін. – Харків : Право, 2019. – 212 с.

ISBN 978-966-937-553-7

УДК 342(477)

ISBN 978-966-937-553-7

© Серьогіна С. Г. , Любченко П. М.,
Лялюк О. Ю. та ін., 2019
© Видавництво «Право», 2019

1. Поняття Державного будівництва і місцевого самоврядування. Елементи змісту державного будівництва і місцевого самоврядування

«Державне будівництво і місцеве самоврядування» являє собою весь процес формування, існування й розвитку системи публічної влади у суспільстві, тобто державного механізму та системи місцевого самоврядування.

Аналіз «державного будівництва і місцевого самоврядування» у *широкому значенні*, як процесу формування, існування та розвитку державного механізму та системи місцевого самоврядування дозволяє виділити такі елементи його змісту:

1. Засади організації і функціонування публічної влади;
2. Суб'єкти, які здійснюють перетворення;
3. Етапи розвитку державних та самоврядних інституцій;
4. Порядок організації і проведення виборів чи порядок призначення відповідних посадових осіб у країні;
5. Системно-структурна організація органів публічної влади.

Аналіз «державного будівництва і місцевого самоврядування» у *вузькому розумінні* стосується організаційно-функціональної характеристики механізму публічної влади й охоплює питання, пов'язані з організацією органів публічної влади, тобто характеризує структуру, функції, компетенцію, принципи, форми, методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

У вузькому значенні, елементами державного будівництва та місцевого самоврядування будуть принципи, функції, компетенція, структура, основи, форми і методи діяльності органів публічної влади.

2. Конституційні основи державного будівництва і місцевого самоврядування. Джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Конституційні основи державного будівництва становлять норми Конституції України, які регулюють питання організації та діяль-

ності публічної влади в Україні, її органів, структурних підрозділів, депутатів та службовців.

Як конституційні засади Основний Закон закріплює принципи організації і діяльності органів публічної влади, систему органів державної влади відповідно до поділу влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, структурні підрозділи з яких складаються ці органи, а також систему органів влади АРК та органів місцевого самоврядування. Крім того Конституція України визначає державні органи, які забезпечують реалізацію стримувань і противаг між органами держави чи забезпечують виконання окремих функцій. Систему таких органів становлять Президент України, Генеральний прокурор України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони, Вища рада юстиції та інші. Норми Основного Закону містять перелік основних повноважень органів публічної влади, правові форми їх роботи, визначаючи основні правові акти, які вони видають, а також організаційні форми їх діяльності.

Всі ці конституційні засади функціонування органів публічної влади знаходять свою подальшу деталізацію на законодавчому рівні.

Джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування – це інформаційні носії, матеріали, які містять знання у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування, відомості про явища і процеси, що складають предмет даної науки.

Джерела можуть бути поділені на декілька *видів*:

1) *наукові праці* вітчизняних і зарубіжних вчених, фахівців, у яких обґрунтовуються різні наукові погляди, концепції, ідеї з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. При цьому до джерел можна віднести не тільки *праці вчених* виключно даної наукової галузі, а й роботи дослідників суміжних правових наук, які слугують теоретичною базою і сприяють комплексному висвітленню питань, що становлять предмет державного будівництва і місцевого самоврядування.

2) *правові акти*, які закріплюють питання організації й діяльності органів публічної влади. Серед юридичних актів, що належать до джерел науки, можна виділити *нормативні акти, інтерпретаційні*

акти та акти застосування норм права. До системи чинних нормативно-правових актів, що виступають джерелами науки державного будівництва та місцевого самоврядування належать:

- Конституція України;
- Міжнародні договори і угоди, ратифіковані Україною та інші договори і угоди;

- Закони України, в яких деталізуються конституційні положення щодо організації і функціонування органів публічної влади;

- *Підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів та підзаконні правозастосовні акти, що сприяють виявленню особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності органів публічної влади (акти Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів публічної влади);*

- *Акти інтерпретаційного характеру (рішення Конституційного Суду України, постанови Центральної виборчої комісії, методичні рекомендації та накази центральних органів виконавчої влади інтерпретаційного характеру);*

- корпоративні акти (статути асоціацій органів місцевого самоврядування, протоколи загальних зборів громадян за місцем проживання про створення органів самоорганізації населення тощо);

- *договори нормативного змісту (про делегування чи розмежування повноважень між органами публічної влади тощо).*

3) *матеріали практики діяльності органів публічної влади (стенogramи, протоколи, статистичні дані, архівні матеріали, документи, що створюються в процесі поточної діяльності).*

3. Основні напрямки здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні

Основними напрямками здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є:

1. Оновлення правової основи державного будівництва і місцевого самоврядування з урахуванням новітніх наукових розробок, вітчизняного й зарубіжного досвіду.

2. Адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу.

3. Подальша деконцентрація та децентралізація влади; забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

4. Поглиблення демократичних тенденцій в управлінській діяльності; запровадження нових форм залучення громадськості до процесу вироблення й обговорення владних рішень.

5. Оптимізація структури і штатів апарату органів державної влади та місцевого самоврядування.

6. Чітке розмежування функцій і компетенції між «рівнями» і «підсистемами» публічної влади.

7. Забезпечення «прозорості» державної політики, боротьба з бюрократизмом в апараті публічної влади.

8. Запровадження чітких процедур політичної та юридичної відповідальності при здійсненні публічної влади.

9. Удосконалення системи підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, правових та організаційних форм і методів діяльності органів публічної влади.

10. Запровадження технологій «електронного врядування».

11. Раціоналізація документообігу в органах публічної влади.

12. Упорядкування системи дорадчих, координаційних та інших допоміжних структур при органах публічної влади.

13. Упорядкування й оптимізація системи оплати праці в органах публічної влади та їхньому апараті, забезпечення її «прозорості».

Ці перетворення мають забезпечити якісні зрушення в роботі органів публічної влади та їх посадових осіб, підняти їх на рівень тих вимог, що ставить перед ними сучасний стан розвитку українського суспільства.

4. **Поняття, предмет і система науки державного будівництва і місцевого самоврядування**

Наука державного будівництва і місцевого самоврядування є складовою частиною системи юридичних наук, яка у свою чергу входить до системи суспільних наук. Вона не може бути віднесена до галузевих наук, оскільки її предметом не є вивчення однойменної галузі права.

Наука державного будівництва і місцевого самоврядування – це система наукових поглядів, уявлень, знань, що комплексно розкриває питання організації й діяльності органів публічної влади.

Комплексний характер даної науки полягає в тому, що система органів державної влади і місцевого самоврядування вивчається у межах її предмета з урахуванням політичних, історичних, економічних, правових, організаційних, соціологічних факторів.

Предмет науки державного будівництва і місцевого самоврядування становлять суспільні відносини, які складаються у процесі організації й діяльності органів публічної влади.

Відносини, які виникають у процесі державного будівництва і місцевого самоврядування, за своїм характером і змістом можуть бути класифіковані на такі види:

1. Відносини, які складаються у процесі організації влади на вищому, центральному і місцевому рівнях.
2. Відносини, які виникають у процесі практичної діяльності органів публічної влади щодо реалізації їх функцій і повноважень.
3. Відносини, пов'язані з питаннями наукової організації праці, методами діяльності в органах публічної влади.
4. Відносини, які виникають у процесі взаємодії органів публічної влади між собою, іншими елементами політичної системи та правоохоронними органами.

Система науки державного будівництва і місцевого самоврядування являє собою внутрішньо взаємопов'язану, логічно побудовану

структуру розміщення наукового матеріалу, обумовлену специфікою її предмета. Її складають такі блоки питань:

1. *Загальнотеоретичні питання науки державного будівництва і місцевого самоврядування* (поняття державного будівництва і місцевого самоврядування, його елементи та основні напрямки здійснення, предмет, система, джерела, методологія, завдання науки державного будівництва та місцевого самоврядування, її взаємозв'язок з іншими науками та галузями права).

2. *Історичні питання державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні* (еволюція організації роботи органів публічної влади та її особливості на різних історичних етапах з урахуванням типу державності й суспільного розвитку, розвиток наукових доктрин з питань державного будівництва і місцевого самоврядування).

3. *Порівняльно-правові аспекти державного будівництва і місцевого самоврядування* (організація роботи органів публічної влади у різних країнах світу та її особливості).

4. *Соціополітичні та соціопсихологічні аспекти державного будівництва і місцевого самоврядування* (представництво соціальних шарів і груп населення в органах публічної влади, мотивація поведінки посадових і службових осіб, вплив на зміст владних рішень з боку «зацікавлених груп» тощо).

5. *Елементи організації та діяльності органів публічної влади* (системно-структурна організація, функції та компетенція, принципи, основи, форми, методи організації та діяльності).

6. *Система соціальних регуляторів організації роботи органів публічної влади в Україні* (правові основи державного будівництва й місцевого самоврядування, а також ділові звичаї, корпоративні норми, традиції, які визначають організацію роботи певних органів публічної влади).

7. *Організація роботи органів державної влади* (засади організації та діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, Президента України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, органів судової влади).

8. *Організація роботи органів влади Автономної Республіки Крим (АРК)* (організація й діяльність Верховної Ради АРК, Ради міністрів та інших органів виконавчої влади АРК).

9. *Організація місцевого самоврядування в Україні* (система, структура, принципи, основи, функції, компетенція, форми і методи роботи органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і посадових осіб).

10. *Відносини органів публічної влади між собою, а також з об'єднаннями громадян, трудовими колективами* (відносини, що складаються у державних і муніципальних органів з об'єднаннями громадян і трудовими колективами при здійсненні владної діяльності, взаємовідносини законодавчих і виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування із судовими і правоохоронними органами).

===== 5. Завдання і значення науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Перед наукою державного будівництва і місцевого самоврядування на сучасному етапі стоїть цілий ряд складних, важливих для розвитку суспільства і держави *завдань*:

1) підготовка кваліфікованих кадрів, обізнаних у сфері організації роботи органів публічної влади і здатних до подальших наукових досліджень;

2) розгортання фундаментальних наукових досліджень у сфері організації роботи органів публічної влади, спрямованих на зміцнення теоретичних основ процесу державного будівництва;

3) зміцнення міждисциплінарних зв'язків із суміжними суспільними науками, насамперед із такими, як загальна теорія держави і права, конституційне право, муніципальне право, адміністративне право, державне управління, фінансове право;

4) наукова підтримка нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

5) доктринальне тлумачення чинного законодавства, пристосування його до нових політико-правових реалій;

6) вивчення досвіду зарубіжних країн, міжнародно-правових стандартів щодо організації роботи органів публічної влади;

7) навчально-методичне забезпечення викладання дисципліни «Державне будівництво і місцеве самоврядування».

Значення науки державного будівництва і місцевого самоврядування полягає в тому, що її розробки дозволяють надати відповіді на основні питання щодо організації і діяльності органів публічної влади. Досліджуючи площину організаційно-функціональної сфери публічної влади, наука державного будівництва і місцевого самоврядування показує динаміку їх розвитку, основні проблеми становлення, виробляє та пропонує способи усунення цих проблем.

==== 6. Історичний розвиток науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Як система наукових знань державне будівництво та місцеве самоврядування почало складатися у ХХ ст.

У дореволюційний період такі дослідження проводилися у межах наук державного і поліцейського права.

Післяреволюційний період характерний тим, що уповільнюється розвиток державознавчих наук, дослідження проводяться несистематично та мали заідеологізований характер, відображаючи виключно марксистсько-ленінський, пролетарсько-класовий підхід до державноправових явищ.

В цей період можна виокремити такі етапи її становлення як **довоєнний етап (1923-1941 роки)** та **післявоєнний етап (1945-1990)**. Перший характеризується становленням науки «радянського будівництва», правонаступником якої стала наука державного будівництва. В цей період державознавчі науки втрачають реалістичний підхід до аналізу державно-правових явищ, переважно займаючись коментуванням робіт партійного керівництва. Щодо другого етапу, то він характеризується відродженням довоєнної школи радянського будівництва та права, а також становленням «організаційної» концепції предмета дослідження цієї науки.

Сучасний етап у розвитку науки державного будівництва і місцевого самоврядування пов'язаний із корінними змінами соціально-політичного стану в країні, які відбулися в період перебудови, розпаду СРСР, становлення України як самостійної держави. З початку 1990-х рр. розпочинається активне реформування державного апарату

ту, руйнується система «повновладдя рад», відбувається конституційне визнання місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, стверджується принцип плюралізму наукових досліджень.

Новітній період розвитку науки характеризується поверненням наукового інтересу до її проблематики, розумінням необхідності поглиблення досліджень теорії організації влади на всіх її рівнях, розробки системи категорій державного будівництва та місцевого самоврядування. Нині триває процес пошуку найбільш оптимального визначення її змісту, уточнення предмета, розробки методологічних питань дослідження, виявлення її співвідношення з іншими суспільними науками й галузями права.

===== 7. **Методологічні основи науки державного будівництва і місцевого самоврядування**

Методологічні основи науки державного будівництва і місцевого самоврядування являють собою певні теоретичні блоки, що розкривають сутність та значення арсеналу методологічних способів і прийомів пізнання, які застосовуються для дослідження предмета цієї науки.

У науці державного будівництва та місцевого самоврядування використовуються загальнофілософські, загальнонаукові та спеціальні методи.

До загальнофілософських методів дослідження державно-правових явищ належать:

Діалектичний метод перш за все знаходить свій вияв у вимозі об'єктивності та всебічності пізнання державно-правових явищ.

Плюралістичний підхід передбачає можливість використання з науковою метою не якогось одного, а широкого спектру методологічних прийомів.

Матеріалістичний підхід дає змогу розглядати державно-правові явища як елементи суспільного буття.

Ідеалістичний підхід передбачає обґрунтування ідей природного права на теологічному ґрунті тощо.