

Міністерство освіти і науки України
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Підручник

За редакцією доктора юридичних наук,
професора *С. Г. Серьогіної*

4-те видання, перероблене та доповнене

*Затверджено Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів юридичних спеціальностей
вищих навчальних закладів*

Харків
«Право»
2017

УДК 342.2(477)
ББК 67.9(4УКР)300я73
Д36

*Затверджено Міністерством освіти і науки України як підручник
для студентів вищих навчальних закладів (лист 1/11-3550 від 11.05.2011 р.)*

*Підручник підготовлений викладачами кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Рецензенти:

Ю. П. Битяк, академік Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор

О. Н. Ярмиш, член-кореспондент Національної академії правових
наук України, доктор юридичних наук, професор

Авторський колектив:

І. І. Бодрова, канд. юрид. наук, доц. – глава 9; глава 13 (§ 2), глава 14 (§ 7);
С. В. Болдирев, канд. юрид. наук, доц. – глава 13 (§ 1, 3–6); *В. О. Величко*, канд.
юрид. наук, доц. – глава 10; *П. М. Любченко*, д-р юрид. наук, проф. – глава 8;
глава 11; глава 12; глава 14 (§ 2, 4–6); *О. Ю. Лялюк*, канд. юрид. наук, доц. –
глава 2 (§ 7); глава 5 (§ 1, 6–7); *М. О. Петришина*, канд. юрид. наук – глава 15
(§ 1, 5); *С. Г. Сergyogina*, канд. юрид. наук, доц. – вступ, глава 1; глава 2 (§ 1–6);
глава 3; глава 7; глава 15 (§ 2–4); *К. Є. Соляник*, канд. юрид. наук, доц. – глава 5
(§ 2–5); глава 16; *Т. В. Стещенко*, канд. юрид. наук, доц. – глава 6 (§ 1–3); глава 17;
Л. В. Челомбитько – глава 4; глава 6 (§ 4–5); *В. Є. Шеверева*, канд. юрид. наук,
доц. – глава 14 (§ 1, 3)

Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник /
Д36 І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Сergyoginoї ;
4-те вид., переробл. та допов. – Харків : Право, 2017. – 392 с.

ISBN 978-966-937-298-7

У підручнику системно викладені всі теми за вузівською програмою навчального курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні». Розглядаються загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування, історія становлення, предмет і система однойменної науки, основи організації та діяльності глави держави, парламенту, органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Аналізуються принципи організації та діяльності зазначених органів, їх функції, компетенція, форми і методи роботи, взаємодія із судовими і правоохоронними органами та об'єднаннями громадян.

Для студентів, слухачів, аспірантів і викладачів юридичних вузів і факультетів, науково-педагогічних працівників, державних і муніципальних службовців.

**УДК 342.2(477)
ББК 67.9(4УКР)300я73**

© Бодрова І. І., Болдирев С. В.,
Величко В. О. та ін., 2017

© Видавництво «Право», 2005,
2011, 2013, 2017

ISBN 978-966-937-298-7

Вступ

За час, що минув після видання підручника «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» (2013), у державотворчому процесі відбулися значні події, пов'язані з суттєвим оновленням політичної системи України, удосконаленням виборчого законодавства, розвитком правової основи місцевого самоврядування. За період з 2005 по 2017 р. Верховна Рада України прийняла велику кількість законодавчих актів, спрямованих на демократизацію суспільно-політичного життя, трансформацію форми правління, оптимізацію правових, організаційних та матеріально-технічних форм діяльності органів публічної влади. Такі процеси обумовлюють необхідність розробки належної навчально-методичної бази, випуску новітніх підручників і навчальних посібників з питань державного будівництва і місцевого самоврядування. Представлений підручник певною мірою являє собою відгук авторів на виклики сьогодення, обумовлені радикальними реформами державного апарату і системи місцевого самоврядування.

Авторами підручника зроблено спробу комплексного, систематичного викладу базових наукових знань у галузі державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. Він має на меті досить повно і водночас лаконічно висвітлити всі питання, що, як правило, включаються до навчальних програм із даної дисципліни.

Зважаючи на комплексний характер науки і навчальної дисципліни державного будівництва та місцевого самоврядування, автори намагалися органічно поєднати у підручнику відомості із загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового права, і, таким чином, зберегти і зміцнити міждисциплінарні зв'язки, сприяти поглибленню знань, набутих студентами і слухачами при вивченні інших юридичних наук. Водночас у підручнику використані наукові дані з політології, соціології, теорії управління, статистики та інших суспільних наук. Із метою посилення ілюстративності у підручнику доволі часто застосовуються посилання на нормативний матеріал, наводяться статистичні дані та конкретні приклади з політико-правової практики України.

Робота над підручником значно ускладнювалася динамічністю чинного законодавства і процесами невпинного реформування державного апарату й системи місцевого самоврядування, що обумовлювали суттєві зміни в організації їх роботи. Тому при роботі над підручником бажано час від часу звертатися до офіційних друкованих видань та офіційних сайтів органів публічної влади України в мережі Інтернет.

Сподіваємося, що пропонований підручник стане у пригоді не тільки студентам і слухачам юридичних вузів при вивченні навчального курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні», а й науково-педагогічним працівникам, державним та муніципальним службовцям, політичним діячам у їх практичній діяльності. Він може також застосовуватися в межах навчальних курсів «Конституційне право», «Адміністративне право», «Муніципальне право», «Державне і муніципальне управління».

*С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент НАПрН
України*

Глава 1

Державне будівництво і місцеве самоврядування як категорія державознавства, наука та навчальна дисципліна

§ 1. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування

Поняття «державне будівництво і місцеве самоврядування» останніми роками активно увійшло в науковий і політичний обіг, широко використовується в теорії державознавчих наук, у сфері законотворення, практиці державно-правового розвитку України. Однак однозначного розуміння даного терміна на сьогодні немає у зв'язку із його багатогранністю, різними науковими підходами до визначення його змісту, певним відставанням теоретичних досліджень вітчизняної юридичної науки у галузі державного будівництва.

Державне будівництво і місцеве самоврядування може розглядатися в різних аспектах – як категорія державознавства, як наука та навчальна дисципліна, як певна сфера діяльності державних та самоврядних інституцій. При цьому визначальним для юридичної науки є поняття державного будівництва і місцевого самоврядування саме як державознавчої категорії, оскільки воно багато в чому обумовлює змістове наповнення інших юридичних дефініцій. Але необхідно враховувати й той факт, що самостійне змістове значення мають поняття «державне будівництво» і «місцеве самоврядування» як відокремлені категорії.

Установлюючи загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування як державознавчої категорії, слід зазначити, що воно пов'язане перш за все із динамічною стороною організації публічної влади, тобто з діями владних інституцій,

посадових осіб щодо впровадження у практику основних ідей, начал державної організації політичного управління суспільством, вироблених на певному історичному етапі під впливом різноманітних факторів.

Під таким кутом поняття «державне будівництво і місцеве самоврядування» охоплює, власне, увесь процес формування, існування й розвитку системи публічної влади у суспільстві, тобто державного механізму та системи місцевого самоврядування. Цей процес поєднує в собі владно-впорядковуючий, цілеспрямований вплив на суспільство (зовнішньоорганізаційний аспект) з удосконаленням внутрішньої структури та порядку функціонування самого механізму публічної влади (внутрішньоорганізаційний аспект). Такий підхід можна назвати широким трактуванням терміна «державне будівництво і місцеве самоврядування».

Однак поряд із широким існує і більш вузьке розуміння державного будівництва та місцевого самоврядування, яке стосується організаційно-функціональної характеристики механізму публічної влади й охоплює питання, пов'язані виключно з організацією органів публічної влади, тобто характеризує структуру, функції, компетенцію, принципи, форми, методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Правомірно використовувати поняття «державне будівництво» відокремлено, однак його зміст буде розрізнятися залежно від історичного відрізка державотворчого процесу. Так, у радянський період термін «місцеве самоврядування» практично не застосовувався у зв'язку з повним одержавленням системи місцевих органів влади. За сучасних умов застосовуючи поняття «державне будівництво», ми маємо на увазі процес формування державного апарату, не враховуючи систему місцевого самоврядування, оскільки більшість вчених розглядає місцеве самоврядування в Україні як відокремлену від державної підсистему публічної влади¹. З'ясовуючи поняття «місцеве самоврядування» в аспекті сучасної вітчизняної правої доктрини, слід мати на увазі, що воно може використовуватися для означення самостійної

¹ Див.: Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. Київ : Вид. дім «КМ Академія», 2001. С. 25–39; Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : монография. Одесса : Юрид. лит., 2003. С. 27–52.

форми публічної влади, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, інституту громадянського суспільства, управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Виходячи із сформульованого поняття державного будівництва і місцевого самоврядування, ми можемо дати більш детальну характеристику елементам, що складають його зміст.

Якщо розглядати «державне будівництво і місцеве самоврядування» як процес формування, існування та розвитку державного механізму та системи місцевого самоврядування, тобто у *широкому значенні*, то його *елементами* будуть виступати засади організації і функціонування публічної влади, у тому числі й засади здійснення перетворень щодо встановлення різних моделей організації влади; суб'єкти, які здійснюють перетворення; етапи розвитку державних та самоврядних інституцій; порядок організації і проведення виборів чи порядок призначення відповідних посадових осіб у країні; системно-структурна організація органів публічної влади.

Засади організації і функціонування публічної влади, як елементи змісту державного будівництва та місцевого самоврядування дають можливість зробити висновок щодо ціннісних орієнтацій, ідей, концепцій, підходів, які були закладені в основу організації влади. За допомогою цього можна визначити характер системи управління, централізацію чи децентралізацію державного апарату, методи управління процесами державно-правового розвитку.

Наступним елементом змісту державного будівництва і місцевого самоврядування у широкому значенні є суб'єкти, які включені у процес здійснення перетворень державного механізму та системи місцевого самоврядування. Аналізуючи, хто і в яких межах має можливість реально впливати на ці процеси, ми можемо визначити авторитаризм чи демократизм, колегіальність чи єдиноначальство владних структур, рівень реалізації принципу народного суверенітету, розвитку громадянського суспільства.

Етапи розвитку державних та самоврядних інституцій дають можливість виявити домінуючі тенденції розвитку організації влади, проаналізувати фактори наступництва і змін у механізмі публічної влади. На підставі таких даних можна узагальнити досвід станов-

лення і функціонування владних інститутів, порівняти задекларовані принципи та реальну практику перетворень, що здійснюються у країні.

Говорячи про державне будівництво та місцеве самоврядування як процес формування державного механізму та системи місцевого самоврядування, слід враховувати і такий елемент, як порядок організації і проведення виборів чи призначення відповідних посадових осіб у країні, що дозволяє зробити висновок про технологію набуття і передачі владних повноважень, процедури формування та ротации органів і посадових осіб публічної влади.

Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування є найбільш комплексним елементом змісту «державного будівництва і місцевого самоврядування», оскільки характеризує всю систему органів державної влади і місцевого самоврядування, у тому числі й їх апарат, які включені у процес здійснення влади на вищому та місцевому рівні. Цей елемент дає можливість визначити види органів публічної влади, місце і роль кожного з них у суспільстві й державі, охарактеризувати відносини цих органів між собою та з іншими елементами політичної системи, встановити їх структурну та функціональну сторони, рамки і способи їх владної діяльності.

Якщо ж розглядати «державне будівництво і місцеве самоврядування» у вузькому значенні, тобто як існуючу організацію системи органів публічної влади, то його *елементами* будуть принципи, функції, компетенція, структура, основи, форми і методи діяльності зазначених органів. На наш погляд, дані юридичні показники доцільно надалі іменувати елементами організації й діяльності органів публічної влади. При цьому самі по собі вони характеризують не стільки сам процес формування державності чи владних інституцій, скільки реальний стан існуючої моделі організації влади. Водночас, якщо розглядати ці показники в аспекті їхньої еволюції, аналізуючи, як змінювалися на певних історичних етапах функції, компетенція, форми чи методи діяльності державних та муніципальних органів, то їх цілком можна використовувати й для характеристики системно-структурної організації органів публічної влади як елементу змісту «державного будівництва і місцевого самоврядування» у широкому значенні.

§ 2. Основні напрямки здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні

Організація публічної влади ніколи не залишається незмінною; вона перебуває в постійному розвитку.

Для України специфіка сучасного стану розвитку визначається низкою особливих завдань, насамперед необхідністю розбудови незалежної держави, руйнацією адміністративно-командної системи, переходу від гіперцентралізації до децентралізації публічного управління, становлення самостійного місцевого самоврядування.

Конституція 1996 р. стала результатом компромісу основних політичних еліт і свідченням реального співвідношення суспільних сил на момент її прийняття. Прийняття Основного Закону дало можливість провести низку суттєвих політико-правових реформ, спрямованих на формування більш ефективної, сучасної системи публічної влади, наближеної до населення, відповідальної перед людиною й орієнтованої на забезпечення її прав і свобод. Однак успіх реформ значною мірою залежить від якості відповідної науково-методичної бази. Кожний крок на шляху до модернізації держави і місцевого самоврядування, перш ніж бути здійсненим, повинен отримати належне наукове обґрунтування, організаційну й матеріально-фінансову підтримку.

Трансформаційні процеси можуть відбуватися з певними недоліками, одним із яких на сучасному етапі державного будівництва в Україні є те, що всупереч п. 12 ст. 92 Конституції, окремі закони досі не прийняті. Саме тому Верховна Рада України якнайшвидше має врегулювати законодавчі прогалини щодо організації державного управління і місцевого самоврядування, прискорити розгляд законопроектів про адміністративно-територіальний устрій, нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (а можливо й Муніципального кодексу), з тим, щоб логічно продовжити конституційне регулювання відповідно до потреб поступального розвитку країни.

Що ж до реформи системи державного управління в сучасній Україні, то вона може дати ефект лише за умови, коли одночасно, взаємо-

доповнюючи один одного будуть реформуватися органи всіх гілок державної влади, що буде супроводжуватися процесами якісного перетворення вітчизняної державної служби, впровадження в країні раціонального адміністративно-територіального устрою, ліквідацією умов, що породжують бюрократизм і корупцію в державному апараті тощо. Результати цієї реформи мають бути спрямовані насамперед на вирішення забезпечення реального розмежування державної влади і власності, зміцнення правових засад громадянського суспільства, що формується нині в Україні, поглиблення демократизації всіх сфер і ланок суспільного життя.

Нині, коли незалежна Україна увійшла у XXI ст., коли державні рішення приймаються на власній політичній та інтелектуальній основі, особливо гостро відчувається потреба в концентрації і координації зусиль вітчизняних професійних науковців на дослідження проблем, пов'язаних з економічними, юридичними, управлінськими проблемами, розробленні наукових рекомендацій щодо їх розв'язання. Насамперед необхідне багатоаспектне, комплексне наукове розроблення юристами, політологами, економістами та представниками інших галузей вітчизняного суспільствознавства загальнодержавної доктрини державного будівництва й місцевого самоврядування, демократичних громадсько-політичних, соціально-економічних, юридичних, управлінських перетворень у країні.

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

1. Оновлення правової основи державного будівництва і місцевого самоврядування з урахуванням новітніх наукових розробок, вітчизняного й зарубіжного досвіду; адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу.
2. Подальша деконцентрація та децентралізація влади; забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.
3. Поглиблення демократичних тенденцій в управлінській діяльності; запровадження нових форм залучення громадськості до процесу вироблення й обговорення владних рішень.
4. Оптимізація структури і штатів апарату органів державної влади та місцевого самоврядування.
5. Чітке розмежування функцій і компетенції між «рівнями» і «підсистемами» публічної влади.
6. Забезпечення «прозорості» державної політики, боротьба з бюрократизмом в апараті

публічної влади. 7. Запровадження чітких процедур політичної та юридичної відповідальності при здійсненні публічної влади. 8. Удосконалення системи підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, правових та організаційних форм і методів діяльності органів публічної влади. 9. Запровадження технологій «електронного врядування». 10. Раціоналізація документообігу в органах публічної влади. 11. Упорядкування системи дорадчих, координаційних та інших допоміжних структур при органах публічної влади. 12. 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.

§ 3. Поняття, предмет і система науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Система органів публічної влади, процес їх формування, функціонування і розвитку, елементи їх організації й діяльності перебувають у полі зору багатьох наук. Однак вони вивчають ці об'єкти в аспекті свого предмета й методів пізнання, досліджуючи лише окремі сторони, елементи державного будівництва і місцевого самоврядування. Історико-юридичні науки вивчають основні етапи розвитку державності, моделей організації влади в Україні і різних країнах світу, звертаючи увагу перш за все на хронологію розвитку державно-правових явищ. Філософія досліджує державу в контексті загальних закономірностей розвитку природи, суспільства, буття й мислення. Соціологія розглядає структурно-інституційну організацію органів публічної влади в аспекті певних соціальних процесів, соціальної структури суспільства. Політологія виявляє вплив політичних факторів на процес державного будівництва і місцевого самоврядування.