Лекція 1.

**Тема: Поняття державного будівництва**

**і місцевого самоврядування**

**План**

1. Поняття та загальна характеристика державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні

2. Взаємозв’язок державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні з іншими галузями та підгалузями права.

3. Система та джерела науки державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.

**1. Поняття та загальна характеристика державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні**

Поняття «державне будівництво та місцеве самоврядування» в останні роки 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 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. Встановлюючи загальне поняття державного будівництва і місцевого самоврядування як державознавчої категорії, слід зазначити, що воно пов’язане перш за все з 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 в суспільстві, тобто державного механізму та системи місцевого самоврядування. Цей процес поєднує в собі владно-впорядковуючий, цілеспрямований вплив на суспільство (зовнішньо-організаційний аспект) з удосконаленням внутрішньої структури та порядку функціонування самого механізму публічної влади (внутрішньо-організаційний 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 різнитися залежно від історичного відрізку державотворчого процесу. Так, у радянський період поняття «державне будівництво» було синонімом поняття «радянське будівництво», а термін «місцеве самоврядування» практично не застосовувався у зв’язку із повним одержавленням системи місцевих органів влади. У сучасних умовах, застосовуючи поняття «державне будівництво», 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 влади. З’ясовуючи поняття «місцеве самоврядування» в аспекті сучасної вітчизняної правої доктрини, слід мати на увазі, що воно може використовуватися для означення самостійної 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, можемо дати більш детальну характеристику елементам, що становлять 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 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. 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 вливати на ці процеси, 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 становлення і функціонування владних інститутів, порівняти задекларовані принципи та реальну практику перетворень, що здійснюються в 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 проведення виборів чи призначення відповідних посадових осіб у країні, що дозволяє зробити висновок про технологію набуття і передачі владних повноважень, процедури формування та ротації 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, встановити 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. Взаємозв’язок державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні з іншими галузями та підгалузями права.**

Не менш істотні зв’язки поєднують науку державного будівництва і місцевого самоврядування з юридичними науками. Зокрема, історія держави і права дає можливість розглядати існуючу систему органів державної влади у загальному контексті еволюції державно-правових явищ, а теорія держави і права розкриває основні закономірності виникнення, розвитку і функціонування держави та органів місцевого самоврядування, виявляє сутнісні ознаки органів публічної влади та форми їх діяльності. Наука конституційного права вивчає конституційно-правові норми, що закріплюють систему, організацію і форми діяльності органів публічної влади, їхню компетенцію, і таким чином слугують правовим фундаментом для науки державного будівництва, яка, у свою чергу, поглиблено вивчає саме організацію роботи, звертаючи особливу увагу на практику діяльності органів публічної влади. Конституційне процесуальне право являє собою систему процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок конституційних процесуальних відносин між суб'єктами. Наука адміністративного права має справу з правовими нормами, що визначають організацію і форми діяльності виконавчих органів, статус і функції керівників і співробітників апарату в органах публічної влади, і таким чином надає науці державного будівництва знання щодо оптимального унормування управлінських відносин. Наука фінансового права вивчає регламентацію порядку підготовки і прийняття бюджетів, бюджетну та податкову системи, а науку державного будівництва ці питання цікавлять в аспекті дослідження матеріально-фінансової основи організації й діяльності органів публічної влади.

Конституційною основою державного будівництва і місцевого самоврядування є матеріальні та процесуальні конституційні норми та інститути, які закріплюють порядок організації і функціонування державних органів, представницьких органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами.

Конституція України закріплює принцип поділу влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову. Крім системи законодавчих, виконавчих і судових органів, Конституція України визначає державні органи, які забезпечують реалізацію стримувань і противаг між вищеназваними 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.

Конституційні процесуальні норми, що закріплюють порядок утворення та функціонування системи названих державних органів, об'єднуються і утворюють відповідно початкові, головні і загальні конституційні процесуальні інститути. Загальними конституційними процесуальними інститутами підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування є об'єднання правових норм, початкових і головних інститутів, що регулюють організацію та діяльність конституційних державних органів і органів місцевого самоврядування. Об'єднання двох і більше таких інститутів, предметом регулювання яких є порядок утворення і функціонування системи державних органів і органів місцевого самоврядування, становлять систему підгалузі конституційного процесуального права — державне будівництво і місцеве самоврядування.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, конституційний статус якого закріплено у розділі XI Конституції України. Докладніше функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування визначається окремими органічними законами України. Таким чином, державне будівництво і місцеве самоврядування регулюються системою процесуально-правових норм конституційного та галузевого рівня законодавства.

Правовідносини, що регулюються процесуальними правовими нормами та інститутами підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування — це частина конституційних правовідносин, учасниками яких з однієї сторони завжди виступають конституційні державні органи і органи місцевого самоврядування як носії прав та обов'язків у процесі їх утворення і функціонування. Питання правовідносин у підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування має важливе значення, адже виявлення характеру, змісту й особливостей таких правовідносин дає можливість відмежувати державне будівництво і місцеве самоврядування як підгалузь від конституційного процесуального права і традиційної галузі конституційного права.

**3. Система та джерела науки державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.**

Державне будівництво та місцеве самоврядування не є галузевою наукою. Публічна влада здійснюється у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а тому організаційні відносини, пов’язані з її здійсненням, не можуть складати самостійного предмета правового регулювання. Більше того, далеко не всі організаційні відносини регулюються правом. Деякі з них регламентуються звичаями, нормами моралі і корпоративними нормами. Тому предмет державного будівництва і самоврядування виходить далеко за межі правової сфери і охоплює собою широкий спектр суспільних наук від політології та економічної теорії до соціальної й навіть особистої психології.
Державне будівництво і місцеве самоврядування – це наука, що являє собою систему узагальнених знань про організацію роботи органів публічної влади. Її предметом є суспільні відносини, які складаються у процесі організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.
Наука державного будівництва і місцевого самоврядування – це сукупність науково обгрунтованих ідей, поглядів, уявлень про організацію та діяльність органів публічної влади. Її основна увага спрямована на динамічні аспекти реалізації публічної влади компетентними органами, на практику їх діяльності, на втілення правових приписів у життя.

Система науки державного будівництва та місцевого самоврядування обумовлена перш за все особливостями її предмета, а також значенням тих чи інших знань для системи в цілому. З огляду на це, найбільш крупними системоутворюючими компонентами теорії й практики державного будівництва та місцевого самоврядування виступають Загальна та Особлива частини. Загальна частина включає в себе систему знань, що мають вихідне значення для усвідомлення особливостей організації та діяльності усіх органів публічної влади, для виявлення їх спільних рис та характеристики всієї системи органів публічної влади. До Загальної частини входять загальнотеоретичні положення про поняття державного будівництва і місцевого самоврядування як наукової дисципліни, її предмет і методологію, про загальну систему органів публічної влади в Україні та її підсистеми, принципи, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів публічної влади в цілому, а також про їх правові, територіальні та матеріально-фінансові основи діяльності.

Особлива частина дисципліни державного будівництва та місцевого самоврядування охоплює сукупність конкретних знань про організацію та діяльність окремих органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням їх місця в загальній системі органів публічної влади та інших особливостей. У цій частині виділяються наукові положення про порядок формування, функції, компетенцію, структуру, принципи організації та діяльності органів законодавчої й виконавчої влади, Президента України, органів влади Автономної Республіки Крим, а також органів місцевого самов­рядування. При цьому система органів місцевого самов­рядування розглядається як самостійна система органів публічної влади, виведена за межі державного механізму, але активно взаємодіюча з ним на місцевому рівні. Окремий блок знань становлять питання взаємовідносин зазначених органів публічної влади з правоохо­рон­ними органами, об’єднаннями громадян та трудовими колек­тивами.

Слід відзначити, що питання організації та діяльності органів судової влади та правоохоронних органів не розглядаються як предмет вивчення у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування, оскільки становлять предмет окремої комп­лексної дисципліни – «Система судових та правоохоронних органів». Однак, зважаючи на те, що зазначена наука акцентує увагу саме на правоохоронній діяльності, за її межами залишається значна кількість питань щодо організації роботи цих органів як органів публічної влади, зокрема, організаційні форми і методи діяльності, взаємовідносини між структурними ланками цих органів, матеріально-фінансова основа їх діяльності тощо. Водночас, організаційні питання діяльності низки органів державної влади залишається поза межами предмету науки державного будівництва та місцевого самоврядування. Мається на увазі, перш за все, Конституційний Суд України, система виборчих комісій, Рахункова палата та ін. Тому, на наш погляд, теоретичний розвиток у сфері державного будівництва найближчим часом йтиме по шляху включення до своєї системи знань про організацію роботи дедалі більшого числа органів публічної влади.
Джерелами науки державного будівництва і місцевого самоврядування є:
1) праці вчених, спеціалістів у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування (монографії, наукові доповіді, статті тощо);
2) правові акти, що регламентують організацію і діяльність органів публічної влади (Конституція України, Регламент Верховної Ради України, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін.);
3) матеріали практики діяльності органів публічної влади (стенограми, протоколи, статистичні дані про роботу, архівні матеріали).