

§1. Еволюція науки державного будівництва і місцевого самоврядування

Вітчизняна наука державного будівництва і місцевого самоврядування перед тим, як знайти сьогоднішній зміст, пройшла довгий і складний шлях розвитку. Її витoki пов'язані зі спробами удосконалення існуючих політичних режимів, до яких вдавалися мислителі та громадські діячі в Україні від часів С.Оріховського-Роксолана (XVI ст.) і до перших вітчизняних соціологів і правників Новітнього часу (М.Драгоманов, М.Ковалевський, О.Кістяківський та ін.), а також ідеологів політичних партій початку XX ст. Особливо слід відзначити праці тих державознавців, які після конституційної реформи, розпочатої царським маніфестом 17 жовтня 1905 р., інтенсивно розробляли проблеми організації роботи парламенту, відповідальності уряду тощо. [\[1\]](#)

Оскільки після закінчення Першої світової та громадянської воєн в Україні було встановлено радянську владу, то останньою «попередницею» сучасної української науки державного будівництва і місцевого самоврядування була наука «радянського будівництва», що виникла і розвивалась у межах радянської державознавчої науки.

Первинне розуміння радянського будівництва склалося в ході розвитку системи народного представництва після повалення Тимчасового уряду. При цьому даний термін застосовувався у двох аспектах: широкому і вузькому.

З перших днів Жовтневої революції 1917 р. усі процеси створення, перетворення й ліквідації тих чи інших державних і суспільних структур, визначення й уточнення компетенції різних органів, пошук форм і методів роботи мав назву «радянського будівництва». Таке широке розуміння радянського будівництва було, по суті, тотожним поняттю «соціалістичного будівництва».

Водночас, вже в перші роки революції з'явилася практична потреба тлумачити радянське будівництво і більш вузько, як організацію і діяльність безпосередньо радянського апарату у центрі і на місцях, його зв'язку з трудящими. Так, VI

Всеросійський надзвичайний з'їзд Рад (листопад 1918 р.) виходив з необхідності «завершити радянське будівництво створенням одноманітної організації Рад на всій території Радянської республіки». [2]

Невизначеність меж поняття «державне будівництво» породжувала незрозумілість у багатьох питаннях, зокрема у тому, яка ж галузь наукових знань повинна досліджувати ці проблеми, чи може взагалі радянське будівництво в цілому виступати єдиним предметом якоїсь наукової галузі. Тому вже у другій половині 20-х років були зроблені спроби визначити зміст і межі поняття «радянське будівництво».

Суттєвий внесок у процес вичленування спеціального, вузького розуміння радянського будівництва як особливої сфери соціальної практики й у процес становлення науки, що вивчає цю практику, вніс видатний державний діяч, голова Центрального Виконавчого Комітету СРСР М.І.Калінін, під головуванням якого в 1924 р. при Президії ЦВК СРСР був утворений особливий орган - Нарада з питань радянського будівництва, що займалася розробкою практичних питань радянського будівництва (в основному організаційних) і заходів з пошвидшення роботи рад.

Поворотним пунктом у розвитку поняття радянського будівництва вважається 1926 р., коли у вступній статті до першого номеру журналу Центрального Виконавчого Комітету СРСР «Радянське будівництво» М.І.Калінін написав, що «журнал центром свого завдання повинен узяти радянське будівництво в більш вузькому сенсі, тобто не діяльність і досягнення окремих державних, професійних, партійних і громадських організацій узагалі, а вивчення організаційної структури, форм і методів роботи як радянського апарату, так і апарату громадських організацій, які тісно примикають до державних органів». [3]

Першою спробою побудувати наукову концепцію радянського будівництва, виходячи з його значення у вузькому сенсі, можна вважати роботу А.Н.Колеснікова, в якій весь комплекс проблем радянського будівництва зводиться до одної: проблеми раціональної, доцільної побудови державного апарату. [4] Основним завданням у галузі державного будівництва він вважав розробку нових організаційних форм, правильність і доцільність яких може бути доведена науковими методами.

На два значення терміну «радянське будівництво» («вузьке» і «широке») вказували у своїх працях В.Дурденевський та В.Ігнат'єв. [5]

Наприкінці 20-х – у першій половині 30-х років в науці радянського будівництва встановлюється погляд на її предмет, в основі якого – широке тлумачення радянського будівництва. Такий підхід позначився вже в діяльності секції радянського будівництва, яка була створена у 1923 р. при Комуністичній академії в Москві, проводила науково-дослідну роботу і висувала в якості предмета вивчення радянський політичний устрій. Створений у 1925 р. на базі цієї секції Інститут радянського будівництва мав на меті «наукове узагальнення практичного досвіду радянського будівництва під кутом зору марксистсько-ленінської теорії держави». [6]

Наукові пошуки позначилися й на друкованих виданнях. У 1920-1921 рр. вийшли з друку два випуски матеріалів до вивчення будови і діяльності органів місцевого управління: «Ради, виконкоми і з'їзди Рад», які містили статистичні дані про склад і роботу цих органів. З 1926 по 1937 рр. у Москві друкувався журнал «Советское строительство». Значний внесок у становлення і розвиток державно-правових наук в цілому і науки радянського будівництва, зокрема, зробили М.Ф.Владимирський, Г.С.Гурвич, А.М.Єлістратов, Д.А.Магеровський, Г.С.Михайлов, М.А.Рейснер, А.М.Турубінер та інші вчені.

Вивчалися питання радянського будівництва і в радянських республіках. Зокрема, в Академії наук УРСР з 1927 р. функціонувала кафедра радянського права і будівництва, а з 1934 р. – кабінет радянського будівництва. У 1928 р. у Харкові був створений Інститут радянського будівництва і права (з 1935 р. – Харківський юридичний інститут).

Поряд з формуванням радянського будівництва як особливої галузі наукових знань формується і навчальна дисципліна «радянське будівництво», виникнення якої значною мірою було обумовлене необхідністю кадрів радянського апарату. Перші програми і перші навчальні посібники з радянського будівництва були призначені для середньої ланки навчальних закладів, що готували кадри для партійного і радянського апарату.

Викладання радянського будівництва як навчальної дисципліни у вузах розпочалося у 1929-1930 рр. До цього у вищій школі питання радянського будівництва були розчленовані на різні дисципліни: державне право, адміністративне право, місцеве управління і самоврядування тощо. Однак зі зміною досвідчених професорських кадрів на молодих «марксистів-державників» замість зазначених трьох дисциплін була введена єдина наука про державне будівництво: спочатку «Вчення про Радянську державу», а згодом – «Вчення про Радянську державу і радянське будівництво». [7] Таким чином, до

предмету науки радянського будівництва були включені окремі питання державного і адміністративного права, а викладання ж останніх в якості самостійних навчальних дисциплін з початку 30-х років припинилося.

Слід відзначити, що навіть в умовах панування розширювального тлумачення радянського будівництва здійснювалися спроби виділити коло питань, що складають сутність державного будівництва у «вузькому» розумінні. Значний інтерес у даному контексті викликає позиція А.Алімова, який вважав, що змістом радянського будівництва як науки є вивчення проблем організації апарату управління у тісному зв'язку з розробкою питань диктатури пролетаріату. Підтримуючи організаційний аспект предмета науки радянського будівництва, А.Алімов писав: «Сутність радянського будівництва складають організаційні (по лінії будівництва апарату управління) і організаторські (по лінії залучення мас до управління) проблеми». [8]

«Організаційний» погляд на радянське будівництво став пануючим на довгі роки. Ця ідея в різних варіаціях проявила себе у всіх роботах з даної тематики 50-х – 70-х років, такий підхід є характерним і для багатьох сучасних дослідників, але вже стосовно змісту нової науки - державного будівництва.

До середини 30-х років стає зрозумілим, що при розробці вчення про Радянську державу і введенні цього курсу в навчальні плани юридичних вузів були допущені суттєві помилки. На дискусіях в Інституті радянського будівництва і права Комуністичної академії, що відбулися у 1935 і 1936 рр., ставилося питання про необхідність розвитку державного й адміністративного права як самостійних галузей науки і навчальних дисциплін. [9] Викладання курсів радянського державного й адміністративного права було відновлено після опублікування проекту Конституції СРСР 1936 р.

Поряд з тим у другій половині 30-х років позначилася тенденція до ліквідації радянського будівництва як самостійної галузі державознавства: розвиток радянського державного та адміністративного права дав підстави деяким вченим стверджувати, що ці науки повністю поглинули питання, що складають предмет радянського будівництва. [10] У підсумку відбувається зворотний процес: питання радянського будівництва розглядаються в межах державного та адміністративного права. Введений з 1943 р. на юридичному факультеті Московського державного університету спецкурс радянського будівництва розглядався як продовження радянського державного права.

Таким чином, вчення про Радянську державу і радянське будівництво було по суті першою концепцією предмету науки радянського будівництва. Її автори широко тлумачили поняття радянського будівництва, однак в цілому правильно вказували на ті проблеми, які склали його зміст: організаційні (по лінії будівництва апарату управління) і організаторські (по лінії залучення мас до управління). Однак перші систематичні спроби науково визначити, що таке радянське будівництво, відносяться до кінця 40-х - початку 50-х років. Це було пов'язано з поновленням викладання цього предмету (разом із державним правом) у юридичних вузах відповідно до Постанови ЦК ВКП(б) 1946 р. [\[11\]](#)

Найбільш значним дослідженням того періоду є монографія А.А.Аскерова «Нариси радянського будівництва», багато положень котрої стали основоположними для науки і навчального курсу радянського будівництва. За словами цього видатного державознавця, «під радянським будівництвом у вузькому сенсі цього слова маються на увазі питання організації роботи рад, їх виконавчих і розпорядчих органів і численних об'єднань трудящих, що примикають до рад, питання організаційно-політичних відносин, що складаються в процесі практичної діяльності радянського державного апарату» [\[12\]](#). А.А.Аскеров цілком обґрунтовано зазначав, що в радянському будівництві комплексно, цілісно вивчаються правила організаційного радянського керівництва незалежно від форм їх закріплення, правового або морально-політичного, під кутом зору внутрішнього механізму діяльності організації. Розглядаючи характер взаємовідносин між правом і радянським будівництвом, цей автор зазначав: «Якщо у праві дається відповідь на питання,

ЩО

треба зробити і які головні форми і методи вирішення завдань, то в радянському будівництві узагальнюються найбільш доцільні й цілеспрямовані, а слідовно, і такі, що не суперечать законності, форми і методи, засоби і прийоми організації роботи радянських політичних установ, дається відповідь на питання –

ЯК

треба зробити, вирішити завдання».

[\[13\]](#)

У подальшому організаційна концепція радянського будівництва стала панівною у радянській юридичній науці. Її найбільш яскравими представниками, крім А.А.Аскерова, були Г.В.Барабашев, В.Ф.Коток, В.А.Пертцик, В.І.Попова, А.Я.Слива, Я.Н.Уманський, М.Х.Хакімов, К.Ф.Шеремет.

Редакція журналу «Советское государство и право» спільно з Сектором державного управління і радянського будівництва та Сектором теорії держави і державного права Інституту держави і права АН СРСР у 1960 р. провела нараду наукових і практичних працівників щодо обговорення проблем науки радянського будівництва. М.Х.Хакімов у

доповіді з цього питання сформулював таке визначення: «Предмет науки радянського будівництва складають врегульовані юридичними нормами, організаційними звичаями і правилами громадського самоврядування суспільні відносини, пов'язані з організаційною роботою Рад як органів державної влади і громадського самоврядування, так і з посиленням громадських засад у їхній діяльності». [14] Основний висновок доповіді про те, що предметом радянського будівництва є питання організації роботи Рад депутатів трудящих і їх взаємодія з громадськими організаціями, був підтриманий більшістю учасників наради. [15]

Тривалий час наука радянського будівництва не була виділена з комплексу суспільно-правових наукових дисциплін, охоплюваних поняттям «державознавство». Більше того, радянське будівництво у широкому розумінні деякими вченими навіть ототожнювалося з державознавством. Зокрема, А.К.Стальгевич вважав, що радянське будівництво не має як наука ні свого особливого предмета, ні своїх завдань; на його думку вони складають предмет і завдання наук державного і адміністративного права. [16]

С.Берцинський взагалі вважав, що питання організаційно-масової роботи і організаційного керівництва є сферою тільки науки адміністративного права. [17]

Навіть А.А.Аскеров не наважувався назвати державне будівництво самостійною наукою, а тому застосовував термін «наукова дисципліна». Однак з початку 60-х років позиція тих авторів, які розглядали державне будівництво як самостійну юридичну науку, стала домінуючою.

У 1967 р. в Академії наук Української РСР був утворений відділ проблем радянського будівництва. Посилився науковий інтерес до зазначених проблем на відповідних кафедрах вищих навчальних закладів країни, на юридичних факультетах деяких університетів були відкриті відділення державного будівництва, почали більш докладно вивчати радянське будівництво у багатьох навчальних закладах. У підсумку юридична література протягом 70-х років збагатилася низкою монографічних праць, як спеціально присвячених радянському будівництву, так і такими, в яких воно розглядалося у контексті загальних питань радянської держави, права і демократії. У цей період здійснювалася подальша розробка актуальних проблем організації діяльності місцевих Рад; крім розв'язання питань вдосконалення системи, структури, форм і методів роботи цих органів, вивчалися також можливості покращення змісту їх роботи на підставі впровадження в їх діяльність наукової організації управління. [18]

В історії розвитку поглядів на предмет науки радянського будівництва своєрідністю відрізнялася «процесуальна» концепція, висунута наприкінці 60-х В.М.Горшеньовим, А.І.Кімом, В.С.Основніним і Ю.Г.Судніциним. У пошуках чіткого предмету науки

радянського будівництва ці вчені висунули таку ідею: «Радянське будівництво є своєрідний процес по відношенню до матеріальних норм державного й адміністративного права. У цьому сенсі зв'язок між цими галузями така ж тісна, як між матеріальним і процесуальним правом взагалі. Це і визначає природу радянського будівництва, робить його не просто правовою наукою, але й точніше, процесуальною галуззю радянського державознавства». [19] Однак «процесуальна» концепція була піддана гострій критиці за те, що наука радянського будівництва у такий спосіб зайвим чином «юридизується». Адже за нею виходить, що предметом радянського будівництва є лише правові відносини, чим порушується комплексний підхід до організації і діяльності рад. Насправді радянське будівництво вивчає не тільки будову, діяльність, процедуру діяльності рад. Критики «процесуальної» концепції зазначали, що радянське будівництво - це саме соціальне управління, здійснюване радами за допомогою специфічного механізму. На їх думку, саме вивчення цього механізму з правової, організаційної, психологічної та інших точок зору і складає сутність науки радянського будівництва.

Досить багато цікавих робіт з радянського будівництва побачили світ у 80-ті роки. [20] Істотною самобутністю відзначалася позиція А.А.Безуглова і М.А.Краснова, які розглядали радянське будівництво як галузь науки державного управління, яке, у свою чергу, входить в поняття соціального управління.

[21]

На їх думку, «організаційний» підхід необґрунтовано звужує предмет дослідження, оскільки залишає поза увагою результативність роботи рад, не охоплює весь процес державного управління.

Таким чином, у повоєнній науці радянського будівництва виділяються три основні напрямки щодо визначення її предмету: організаційний, процесуальний і управлінський. Однак прибічники всіх напрямків погоджувались з тим, що державне будівництво є комплексною наукою, тісно пов'язаною з низкою інших суспільних наук.

Помітною подією для вітчизняного державознавства став перший в Україні навчальний посібник «Радянське будівництво» за редакцією О.Ф.Фрицького та В.Ф.Кузнецової, автори якого характеризували науку радянського будівництва як «систему знань, політичних і правових поглядів, ідей, принципів», предметом якої є «виникнення, становлення і розвиток організації та діяльності Рад». При цьому під терміном «радянське будівництво» розумілась «організація і діяльність усієї системи Рад, що забезпечують за допомогою відповідних форм і методів реалізацію їхніх функцій і завдань щодо керівництва державним, господарським і соціально-культурним будівництвом і розвиток самоврядницьких засад на основі постійного залучення трудящих до управління державними і суспільними справами». [22]

Єдності у визначенні предмета науки радянського будівництва так і не було досягнуто до самої руйнації радянської системи, що відбулась на початку 90-х років. Водночас слід відзначити, що ця наука зробила значний внесок у розробку багатьох державознавчих проблем, зокрема таких, як принципи, організаційні форми і методи діяльності органів державної влади, їх функції, організація роботи місцевих рад та їх виконавчих комітетів, постійних комісій, народних депутатів, відносини місцевих рад з правоохоронними органами і трудовими колективами та ін.

В умовах переходу від радянської системи до організації державного апарату на засадах поділу влади, конституційного визнання місцевого самоврядування в якості самостійної системи публічної влади позначилася гостра проблема пошуку нових підходів до вивчення організації роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. На основі досягнень науки радянського будівництва почала формуватися наука державного будівництва і місцевого самоврядування, збагачуючись новими знаннями в галузі конституційного права, адміністративного права, фінансового права, теорії управління та інших суспільних наук.

Нові політико-правові реалії обумовлюють не тільки зміни в державознавчій науці, але й суттєві інституційні реформи. Зокрема, у Верховній Раді України XIV скликання у травні 1998 р. був утворений комітет з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та діяльності рад (з лютого 2000 р. – комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування). Постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 р. утворено Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, який входить до складу відділення державно-правових наук та міжнародного права Академії правових наук України. Головним завданням інституту є проведення комплексних фундаментальних і прикладних досліджень з метою одержання нових знань щодо функціонування державної влади та організації місцевого самоврядування, реформування державного апарату, підвищення ефективності та демократизації його діяльності, впровадження їх у практику, сприяння державним органам у розбудові України як демократичної, соціальної і правової держави, проведенні правової, адміністративної та судової реформ.

З 1999 року почалися інтенсивні роботи щодо підготовки і видання навчальної літератури з курсу «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні», яка б відображала сучасний стан політико-правової науки і практики. Аналіз змісту наявних сьогодні навчальних посібників з даного курсу свідчить про намагання авторів, враховуючи знання, накопичені за попередні десятиріччя розвитку державно-правової науки, побудувати сучасну систему наукових знань про організацію діяльності органів публічної

влади в Україні.

Слід відзначити, що наука державного будівництва знаходиться тепер на стадії становлення, свідченням чого є невизначеність багатьох її базових категорій. Насамперед, досі залишається дискусійним питання про предмет державного будівництва. Зокрема, А.М.Колодій і А.Ю.Олійник продовжують, по суті, процесуальну концепцію радянського будівництва, розглядаючи державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні як «підгалузь конституційного процесуального права України, що закріплює, регулює й охороняє порядок організації та діяльності системи державних органів, територіальних громад та їх представницьких органів...» [\[23\]](#)

В.О.Чукаєва вважає, що державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні – це «універсальна юридична дисципліна, яка зачіпає предмет правового регулювання системи державної влади і самоврядування в Україні», а її предметом є система органів публічної влади, організація роботи державного управління, інститути державної влади і самоврядування, структура, функції, компетенція, повноваження державних органів і самоврядування України. [\[24\]](#)

Б.М.Свирський, як і переважна більшість харківських фахівців у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування, стоїть на позиціях «організаційної» концепції, розглядаючи в якості предмета даної науки організацію роботи органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Автори даного навчального посібника також є прибічниками «організаційної» концепції, що й відображено у §1 Глави 1. На наш погляд, саме такий підхід дає можливість теоретично обґрунтувати наявність власного предмета даної науки і чітко визначити її місце у системі суспільних та юридичних наук. Тільки ця наука комплексно вивчає те, як потенційні можливості органів публічної влади втілюються в життя, або, іншими словами, як органи публічної влади переводяться зі статичного у динамічний стан.

Однак фахівців у даній галузі, так само як і державних та муніципальних службовців, цікавить не тільки наявний стан організації роботи органів публічної влади, але й шляхи його оптимізації. Про сучасні проблеми науки державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні, пов'язані з пошуком оптимальних моделей організації роботи органів публічної влади, йтиметься у наступному параграфі даного навчального посібника.

§2. Актуальні проблеми науки державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі

Українська державність має тисячолітню історію, але наука державного будівництва власне тільки починає формуватись. Причому цей процес проходить у досить складних соціально-політичних та економічних умовах. Перед наукою державного будівництва стоять складні завдання, що пов'язані з формуванням нової, більш демократичної системи публічної влади, визнанням місцевого самоврядування, переходом від радянської системи до організації державних органів за принципом розподілу влад, становленням нових владних інституцій. Головне завдання за цих умов полягає у науковому обґрунтуванні оптимальних моделей організації публічної влади, підвищенні ефективності діяльності її органів, перебудові їх роботи на істинно демократичних принципах. Становлення України як суверенної правової держави потребує вивчення широкого кола державно-правових проблем з урахуванням вітчизняного державотворення і зарубіжного досвіду регулювання організаційно-правових відносин.

Демократичний потенціал системи публічної влади будь-якої країни значною мірою обумовлюється рівнем правового регулювання організації роботи владних органів. Тоталітарна спрямованість влади, етатичний характер держави, що виявлявся, насамперед, в пріоритеті держави над людиною, догматизований підхід до розробки державно-правових проблем не сприяли розробці багатьох актуальних проблем державного будівництва. Свого часу наука радянського будівництва розглядалася багатьма фахівцями як другорядна. Таке ставлення до питань державного будівництва значною мірою не подолано й сьогодні.

На жаль, нині фактично відсутні самостійні дисертаційні дослідження основних елементів державного будівництва. Саме цим значною мірою обумовлена багатоманітність поглядів по кожному з більш-менш суттєвих питань організації роботи

органів публічної влади, «омонімізація» та «синонімізація» наукової термінології.

На сучасному етапі йде зближення теорії та політико-правової практики. Аналізуючи функціонування відповідних органів публічної влади, наука державного будівництва виявляє позитивні й негативні сторони їх діяльності, робить висновки та пропозиції, які, хоча й не завжди, але ж враховуються владними структурами. На основі аналізу публічно-правової практики наука державного будівництва нині виявляє «білі плями» у правовому регулюванні, дає пропозиції щодо необхідності врегулювання відповідних суспільних відносин, пропонує найбільш ефективні засоби впливу на державно-правову практику. Предметом вивчення є діяльність Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування, інших владних і самоврядних структур.

Значні зміни у суспільних відносинах і державі, які відбуваються у зв'язку із запровадженням у життя Конституції України, породжують необхідність перетворень інститутів держави, системи державного управління, вдосконалення методів правового регулювання суспільних відносин, тобто необхідність державно-правової реформи. Ця реформа повинна здійснюватися комплексно, охоплюючи одночасно всі основні функції держави, а також систему місцевого самоврядування в Україні. Виходячи з цього, здійснення даної реформи передбачає одночасні перетворення публічно-правових інститутів за наступними основними напрямками: парламентська реформа; адміністративна реформа; судово-правова реформа; реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа) [25]. Відповідно до основних напрямів державно-правової реформи здійснюються й наукові дослідження фахівців з державного будівництва та місцевого самоврядування.

Завданням парламентської реформи в Україні є не тільки побудова раціональної системи законодавчої діяльності, формування оптимальної структури Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, єдиного представницького органу Українського народу, а й удосконалення його правового статусу. Під час парламентської реформи має бути розв'язане широке коло питань, пов'язаних зі становленням Верховної Ради України передусім як професійного парламенту. Водночас слід займатись і створенням науково обґрунтованої комплексної системи управління законодавчим процесом, яка забезпечувала б плановість, послідовність і системність у здійсненні законодавчої діяльності в Україні.

Здійснення організаційних заходів парламентської реформи або ж розробку та подальше прийняття конкретних законодавчих актів, внесення змін до чинного

законодавства безпосередньо передбачають і деякі норми чинної Конституції 1996 р. Якщо вести мову про організаційні заходи, то тут насамперед слід оптимально вибудувати систему комітетів Верховної Ради України, раціонально розмежувати їх компетенцію. Адже наявна кількість комітетів теоретично не обґрунтована. Нині у складі комітетів існує одразу чотири так звані «правових» комітети, а саме: 1) з питань правової політики; 2) з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; 3) з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; 4) з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Доцільно об'єднати їх в один юридичний (правовий) комітет з відповідними підкомітетами з тим, щоб справді не лише виробляти, а й активно, цілеспрямовано та узгоджено здійснювати через законодавчий процес єдину в державі правову і законодавчу політику. Потребує перегляду й нинішня система комітетів, які займаються економічними та іншими питаннями.

Заслугує на увагу й пропозиція підвищити продуктивність роботи Верховної Ради України шляхом укрупнення існуючих в Україні партій, створення політичних блоків, появи правлячих коаліцій, які, маючи більшість у парламенті, формували б уряд [\[26\]](#).

Практика функціонування Верховної Ради України виявила низку проблем, пов'язаних з удосконаленням системи її повноважень, що потребує внесення відповідних змін до Конституції України.

Практика впровадження Конституції в життя виявила очевидні недоліки у розв'язанні кадрових питань, які мають бути врегульовані на її рівні та пов'язані, зокрема, із процедурою звільнення Прем'єр-міністра (за дев'ять років незалежності України їх звільнено сім). Досить часто змінювалися члени Уряду. В цьому випадку спостерігається залежність звільнення виключно від Президента, а також недостатня можливість парламенту здійснювати передбачений п.13 ст.85 Конституції України контроль за діяльністю Кабінету Міністрів. Виходячи з цього, пропонується розширення установчих функцій парламенту шляхом внесення до компетенції Верховної Ради надання згоди Президенту не лише на призначення Прем'єр-міністра (п.12 ст.85), а й надання згоди і на його звільнення з посади Президентом [\[27\]](#).

Разом з тим, необхідно внести доповнення і до ст.87 Конституції України, яке дало б змогу Верховній Раді України розглянути питання про відповідальність чи недовіру не лише Кабінету Міністрів у цілому, а й щодо окремих його членів, що спричинює припинення їх повноважень. Ці зміни сприятимуть підвищенню відповідальності Уряду та його членів за результати їх діяльності не лише перед Президентом, а й перед Верховною Радою України.

Для здійснення парламентської реформи необхідно виробити і найоптимальнішу систему законодавчої діяльності, яка забезпечувала б її плановість, послідовність та системність. Цьому сприятимуть розроблена Інститутом законодавства Верховної Ради України Концепція розвитку законодавства України на 1997–2005 рр. і державні програми законодавчих робіт, які слід планувати на більш короткі періоди. Необхідно прийняти в остаточній редакції й Закон «Про нормативно-правові акти України», який би чітко врегулював правотворчу діяльність держави.

Наступним напрямом державно-правової реформи є здійснення адміністративної реформи, сутність якої зводиться, передусім, до реформування виконавчої влади.

Аналіз ситуації у багатьох сферах державного управління (економічній, соціально-культурній, адміністративній, яка раніше називалась адміністративно-політичною) свідчить про те, що однією з причин наявної кризи є насамперед недосконалість і серйозні недоліки в організації діяльності структур виконавчої влади. На те, що вона далеко не досконала, вказують неодноразові її структурні перебудови (злиття, роз'єднання, ліквідація та створення) тих чи інших міністерств, комітетів, відомств. За період 1991–2000 рр. було видано близько двохсот указів Президента України, якими вносилися зміни до системи, назви, структури та функцій центральних органів виконавчої влади. Особливо це стосується тих, які покликані удосконалити управління в економічній сфері.

Спостерігається надзвичайна, та не завжди виправдана розгалуженість центральних структур виконавчої влади. Сьогодні в Україні налічується біля 60 різних міністерств і державних комітетів, тоді як в інших країнах, значно більших за територією або населенням, таких центральних органів значно менше (США – 14, Німеччина – 16).

Незважаючи на серйозні зміни, що відбуваються впродовж останніх років у політико-економічній ситуації України, система її виконавчої влади практично не змінилася. Розроблюючи та здійснюючи адміністративну реформу, необхідно визначити та обґрунтувати чітку систему органів виконавчої влади, їхню кількість лише на науковій основі. При цьому слід враховувати й те, що зміна, наприклад, кількості центральних органів призведе до перерозподілу управлінських функцій не лише серед них, а й на рівні окремо взятого міністерства, державного комітету або інших центральних органів виконавчої влади. Цілком зрозуміло, що подібні зміни на згаданому рівні потребують відповідних змін і по «вертикалі», тобто в нижчих ієрархічних ланках виконавчої влади.

Необхідною передумовою підвищення якості виконавчої діяльності є прийняття нового Закону «Про Кабінет Міністрів України», який чітко окреслив би його компетенцію, характер взаємозв'язків Уряду з іншими органами державної влади, форми і методи його діяльності. На жаль, організація роботи вищого органу виконавчої влади є однією з найменш досліджених проблем у вітчизняній науці державного будівництва.

Важливим фактором під час здійснення адміністративної реформи є розумна побудова взаємовідносин органів виконавчої влади з Адміністрацією Президента, яка нерідко підміняє Уряд нашої держави. Належна перебудова цих відносин сприятиме не лише скороченню кількісного складу Уряду, а й управлінських структур, президентської адміністрації. При цьому слід звернути увагу на неухильне додержання основоположних принципів організації й діяльності виконавчих органів, зокрема розподілу влад, верховенства права, законності, субординації, колегіальності, науковості, гласності. Адже в їх здійсненні в нинішній час мають місце певні недоліки.

У зв'язку з проведенням адміністративно-правової реформи перед державознавцями постало дуже важливе завдання – наукове забезпечення проведення реформи державної служби. Слід провести структурні перетворення в державному апараті, здійснити їх правове забезпечення, відпрацювати системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, створення кадрового резерву проходження служби. Всі ці заходи мають отримати належне наукове обґрунтування.

Нова Конституція вимагає визначення нових шляхів здійснення і забезпечення судово-правової реформи в Україні. Головним завданням цієї реформи має бути створення системи ефективного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, підтримання режиму законності та правопорядку в державі.

Конституція проголошує (ч.2 ст.124), що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Це положення істотно розширює юрисдикцію судів і свідчить про те, що немає обмежень у зверненні зацікавлених осіб за судовим захистом конституційних прав і свобод. Крім того, постає необхідність розмежування правовідносин між судами загальної юрисдикції та Конституційним Судом України, а також за видами судочинства у судах загальної юрисдикції. Тим більше, що правовий статус Конституційного Суду визначено у Конституції й Законі про нього.

Концептуальним питанням судово-правової реформи є визначення шляхів реформування самої судової системи. Конституція передбачила функціонування в Україні єдиної системи судів загальної юрисдикції, визначила побудову її за принципами територіальності й спеціалізації, створення вищих спеціалізованих судів, запровадила суди присяжних. Крім того, до судової системи має увійти як спеціалізована галузь система господарських судів, яка на сьогодні є самостійною, та військові суди.

Реформування судової системи повинне відбуватися на підставі прийняття нового закону про судоустрій. Одним з центральних питань цього закону є структурування судової системи, у якому має поєднатися створення галузевих (спеціалізованих) судів із запровадженням внутрішньої спеціалізації у деяких судових ланках.

Водночас слід зазначити, що судово-правова реформа передбачає реформування не лише судової системи, а й право-охоронних та інших органів, діяльність яких пов'язана з діяльністю судів. Тому реформуванню в її межах підлягають і органи прокуратури, попереднього розслідування, внутрішніх справ, юстиції тощо.

Однією із складових частин державно-правової реформи в Україні має стати реформування місцевого самоврядування або, як інколи його називають, муніципальна реформа. Вона має передбачати здійснення системи заходів, які умовно можна поділити на чотири блоки.

Перший блок заходів пов'язаний зі створенням стабільної правової бази місцевого самоврядування. У розвиток базових законів «Про місцеве самоврядування в Україні», і «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування» слід прийняти закони про правовий режим майна комунальної власності та про порядок формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування, гарантії місцевого самоврядування та ін.

Другий блок заходів має бути спрямований на формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Під цим кутом зору необхідно найближчим часом завершити формування комунальної власності територіальних громад, провести муніципалізацію земель, забезпечити чітке розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між районними й обласними бюджетами,

розробити механізми фінансування державою витрат органів місцевого самоврядування, яких вони зазнали внаслідок виконання делегованих повноважень виконавчої влади та рішень органів державної влади.

Третій блок заходів муніципальної реформи пов'язаний з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню.

І нарешті, четвертий, без якого неможливе виконання зазначених заходів, має бути спрямований на створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. Важливим кроком у цьому напрямку, безумовно, було створення Української академії державного управління, регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців. Проте, на сьогоднішній день, цього недостатньо. Слід здійснити підготовку і випуск навчально-методичної літератури та програм, визначити базові навчальні заклади або створити факультети підготовки спеціалістів для органів місцевого самоврядування за державним замовленням.

Серед найбільш актуальних проблем сучасної науки державного будівництва не можна обминути й низку питань, пов'язаних з дослідженням сутності та обґрунтуванням оптимальних моделей функціонування органів публічної влади Автономної Республіки Крим. Поки що ці питання залишаються одними з найменш досліджених, що негативно впливає на політико-правову практику, перш за все – на ефективність діяльності органів влади автономії та їх взаємозв'язок з центральними та вищими органами державної влади України.

В умовах економічної кризи й хронічної нестачі фінансових коштів значної гостроти набула проблема забезпечення матеріально-фінансової основи діяльності органів публічної влади, оптимального перерозподілу бюджетних коштів між центром і регіонами. На фахівців у галузі державного будівництва значною мірою покладається завдання наукового забезпечення бюджетної та податкової реформи, обґрунтування найбільш доцільних шляхів поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у даній сфері.

У цілому можна констатувати, що наука державного будівництва сучасної України критично переоцінила здобутки теорії та практики радянського будівництва і нині перебуває на стадії становлення. На наш погляд, було б недоречним говорити про науку державного будівництва як усталену сукупність знань про оптимальну організацію роботи органів публічної влади, оскільки за нинішніх умов НТР та постіндустріального

суспільства суспільні технології модифікуються, трансформуються і створюються постійно, а не лише на обмежених періодах реформ етапах. Поки що в Україні спостерігаються спроби колективного пошуку оптимальних моделей із залученням позитивно оціненого досвіду роботи радянського апарату та функціонування органів публічної влади у розвинених зарубіжних країнах, що далеко не завжди дає бажаний ефект.

Однією із основоположних тенденцій розвитку науки державного будівництва на сучасному етапі є розширення її предмета, що обумовлено демократизацією суспільних відносин, у тому числі й у науковій сфері, розширенням предмета конституційного регулювання. За останні роки до кола інтенсивно досліджуваних проблем були введені питання оптимізації правового статусу Президента України, зокрема його компетенції, організація роботи Конституційного Суду, місцевих державних адміністрацій, виборчих комісій та ін. Складні теоретичні і практичні проблеми сьогодні пов'язані зі статусом місцевого самоврядування і насамперед із їх правовим регулюванням і взаємовідносинами з іншими органами та організаціями. Є підстави прогнозувати, що у майбутньому предмет державного будівництва пошириться й на інші державні органи, охопивши механізм публічної влади в цілому.

Впадає у вічі зростаючий інтерес багатьох авторів до загальнотеоретичних аспектів державного будівництва та місцевого самоврядування, намагання критичного переосмислення вихідних положень цієї науки. І це цілком зрозуміло. В умовах реформування усіх сфер суспільного життя першочергового значення набуває вироблення відправних засад майбутніх перетворень, їх теоретичної основи.

Зазнає суттєвих змін і методологія сучасної науки державного будівництва. Поряд з методами, що довели свою результативність ще за радянських часів (системно-структурного аналізу, функціональний, історико-правовий, формально-логічний та ін.), дедалі ширше використовуються порівняльно-правовий, соціологічний, статистичний та інші методи.

Водночас відбувається певна зміна принципів наукових досліджень. У першу чергу, на зміну класовому підходу приходить аналіз суспільних процесів із загальнолюдських, загальноцивілізаційних позицій. Серед найважливіших принципів сучасної науки державного будівництва можна назвати також науковість, об'єктивність, історизм, демократизм, критицизм та ін.

Центрами наукових досліджень з державного будівництва в Україні на сьогодні є Київ, Харків, Львів, Одеса – визнані центри юридичної науки. В Національній юридичній академії України ім. Ярослава Мудрого успішно працює спеціалізована кафедра державного будівництва і місцевого самоврядування, в інших юридичних наукових закладах проблемами державного будівництва займаються переважно кафедри конституційного права. Є всі підстави очікувати, що вже у найближчі роки наука державного будівництва отримає своє остаточне оформлення і займе належне місце серед юридичних дисциплін. Цього вимагає розвиток демократичних перетворень в Україні, становлення правової державності.

[1] Див.: Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. – Харьков, 1910; Жилин А. Ответственность министров. Очерки из теории, истории и практики этого института в конституционных странах. – Киев, 1909; Липранди А. Возможен ли в России парламентаризм? – Харьков, 1909; Муромцев С. Внутренний распорядок Государственной Думы. – М., 1907; Набоков В. Право парламентского запроса // Русская мысль. - Кн. XI. – 1910; Нольде В. Понятие сессии в русском государственном праве // Право. – 1911. - №30, 31; Покровский П. О преемственности работ законодательных учреждений и об ее логическом пределе (к вопросу о дисконтинуитете) // Право. – 1913. - №38; Трубецкой Е. К вопросу об интерpellациях // Московский Еженедельник. – 1907. - №19.

[2] Декреты Советской власти. Т.3. – М.: Политическая лит-ра, 1964. – С.541.

[3] Калинин М.И. О советском строительстве // Советское строительство. – 1926. – №1. - С.5.

[4] Колесников А.И. Советское строительство (научные предпосылки). – М.: Коммунистическая академия, 1926. – С.20.

[5] Дурденевский В. Французские книги о советском строительстве // Советское

строительство. – 1928. - №10. – С.74; Игнатьев В. Компетенция Союза ССР и союзных республик по вопросам советского строительства // Советское строительство. – 1929. - №9. – С.57.

[6] Институт советского строительства. Материалы по организации и работе ИСС. – М.: Коммунистическая академия, 1925. – С.6.

[7] Фадеев В.И. Советское строительство как наука: становление и развитие (1917-1936 гг.). – М.: ВЮЗИ, 1986. – С.8-9,14.

[8] Алымов А. 18 лет строительства Советов (К разработке истории советского строительства) // Советское государство. – 1935. - №5. – С.39-40.

[9] Хроника работы ИСС и П КА // Советское государство. – 1935. - №5. – С.137-138; Неотложные задачи в научной и учебной работе по истории государства и права // Советское государство. – 1936. - №2. – С.107.

[10] Див.: Берцинский С. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы социалистического права. – 1939. - №2. – С.65-82; Голяков И. Основные проблемы науки социалистического права // Проблемы социалистического права. – 1939. - №3. – С.119-120.

[11] Постановление ЦК ВКП (б) «О расширении и улучшении юридического образования в стране» // Советское государство и право. – 1946. - №11-12. – С.50-52.

[12] Аскеров А.А. Очерки советского строительства. – М., 1953. – С.12.

[13] Аскеров А.А. Очерки советского строительства. – М., 1953. – С.16-17.

[14] Советское государство и право. – 1961. - №5. – С.116.

[15] Там же.

[16] Стальгевич А.К. К вопросу о понятии советского права // Советское государство и право. – 1948. - №7. – С.62-63.

[17] Берцинский С. Предмет советского административного права и метод его изучения // Проблемы социалистического права. – 1939. – №2. – С.65-82.

[18] Див.: Дірін В., Фрицький О. Виконавчий комітет сільської і селищної Рад. – К., 1970; Цветков В.В., Фрицький О.Ф., Юзьков Л.П. Наука управління і місцеві Ради. – К., 1970; Терлецкий В.М. Ленинское идейное наследие и проблемы советского строительства. – К.: Наукова думка, 1974; Фрицький О.Ф. Местные Советы народных депутатов и управление. Организационно-правовые проблемы. – К., 1977 та ін.

[19] Горшенев В.М., Ким А.И., Основин В.С., Судницын Ю.Г. Соотношение советского строительства и других отраслей советского государствоведения: Материалы научной конференции правоведов. – Новосибирск, 1969. – С.7.

[20] Див.: Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов / Под ред. И.П.Бутко. – К., 1980; Советы народных депутатов: правовые вопросы организации деятельности / Под ред. Ю.С.Шемшученко. – К., 1981; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1982; Тодыка Ю.Н. Местные Советы и трудовые коллективы: Взаимодействие местных органов власти и коллективов трудящихся в экономической сфере. – Кишинев, 1983; Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. – К., 1986, та ін.

[21] Безуглов А.А., Краснов М.А. Понятие и предмет советского строительства. Учебное пособие. – М.: ВЮЗИ, 1988. - С.28.

[22] Советское строительство / Под ред. О.Ф.Фрицкого, В.Ф.Кузнецовой. – К.: Выща школа, 1988. - С.13,17.

[23] Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С.10.

[24] Чукаева В.А. Государственное строительство и самоуправление Украины. Учебное пособие. – Днепропетровск: Наука и образование, 1999. – С.4.

[25] Опришко В.Ф. Державно-правова реформа: основи загальної концепції // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. Листопад 1997 року. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С.3.

[26] Дашковська О.Р. Конституційний статус і взаємодія гілок державної влади в Україні // Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права: Зб. наук. статей. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. – С.30.

[27] Опришко В.Ф. Державно-правова реформа: основи загальної концепції // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали науково-практичної конференції. Листопад 1997 р. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С.5.