

На шляху розвитку національної доктрини державного будівництва та місцевого самоврядування

Постановою Кабінету Міністрів України № 959 від 14 червня 2000 р. «Про створення Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування» у складі Академії правових наук України (яка на той час ще не мала статусу Національної) було організовано науково-дослідну структуру для проведення комплексних досліджень проблематики процесів розбудови державності в Україні. Сфера наукових пошуків відповідно до Статуту новоствореної установи охоплювала юридичні аспекти питань правового статусу людини і громадянина, проблеми функціонування органів державної влади, конституційно-правових, адміністративно-правових відносин та державно-правової конфліктології, питання становлення та реалізації місцевого самоврядування, правового регулювання відносин у сфері публічних фінансів, порівняльного правознавства з державно-правових проблем тощо.

Поставлені перед Інститутом завдання пов'язані з вирішенням основоположних, базових, відправних для всієї юридичної науки та практики питань, адже становлення державності в трансформаційний період розвитку суспільства, безумовно, є однією з найскладніших теоретичних і практичних проблем, що залишаються актуальними для політичних еліт, вчених-правознавців

і юристів-практиків України. Основу наукового колективу Інституту складають провідні фахівці – академіки та члени-кореспонденти Національної академії правових наук України, доктори та кандидати юридичних наук – фахівці у галузі конституційного права, адміністративного та фінансового права, державного будівництва та місцевого самоврядування, теорії держави та права, міжнародного права, соціології та політології.

Багатоплановість завдань, що стоять перед Інститутом, відображає його організаційна структура. Так, Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування містить два наукових відділи: відділ конституційно-правових проблем державного будівництва (завідувач – чл.-кор. НАПрН України В. П. Колісник) та відділ правових проблем місцевого самоврядування (завідувач – д-р юрид. наук П. М. Любченко). До складу відділів входить п'ять секторів: проблем формування та функціонування органів державної влади (зав. сектору – д-р філос. наук О. Г. Данильян), проблем державно-правової конфліктології (зав. сектору – д-р соціол. наук Л. М. Герасіна), проблем державного управління та адміністративного права (зав. сектору – чл.-кор. НАПрН України В. М. Гаращук), муніципального права та місцевого самоврядування (зав. сек-

тору – канд. юрид. наук, доц. К. Є. Соляник) і нарешті, порівняльного правознавства з проблем місцевого самоврядування (зав. сектору – канд. юрид. наук, доц. О. Ю. Лялюк).

Окрім того, у складі Інституту функціонує три науково-дослідні лабораторії: Львівська лабораторія прав людини і громадянина (зав. лабораторії – акад. НАПрН України П. М. Рабінович), Лабораторія проблем правового регулювання відносин у сфері публічних фінансів (акад. НАПрН України М. П. Кучерявенко), а також Лабораторія європейського права та порівняльного правознавства (канд. юрид. наук, ст. наук. співроб. І. В. Гетьман), що знаходяться у м. Харкові.

Вищим колегіальним органом, який вирішує основні питання наукової діяльності та кадрової роботи Інституту згідно зі Статутом, є Вчена рада, до складу якої входять провідні науковці та спеціалісти, які працюють в Інституті, зокрема академіки НАПрН України Ю. П. Битяк, В. Д. Гончаренко, М. П. Кучерявенко, М. І. Панов, О. В. Петришин, члени-кореспонденти НАПрН України Ю. Г. Барабаш, В. М. Гаращук, В. П. Колісник.

Різноманітними є форми роботи Інституту. Це, зокрема: проведення комплексних фундаментальних і прикладних досліджень, підготовка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, проведення наукових експертиз, надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування, підготовка наукових кадрів найвищої кваліфікації через аспірантуру, створення інформаційної бази з проблем державного будівництва та місцевого самоврядування тощо.

За час існування Інституту його науковцями було належним чином завершено наукове опрацювання цілої низки актуальних для вітчизняної юридичної науки фундаментальних тем, серед яких: «Проблеми правового регулювання організації і діяльності апарату Президента України» (канд. юрид. наук, доц. С. Г. Серьогіна); «Державно-правовий розвиток України в контексті європейської інтеграції» (канд. юрид. наук, доц. І. В. Яковюк); «Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в умовах розвитку конституціоналізму в Україні» (д-р юрид. наук, доц. П. М. Любченко); «Дослідження проблем правового регулювання статусу територіальних громад, організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування»; «Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства» (канд. юрид. наук, доц. І. В. Яковюк); «Правові основи організації та функціонування органів держави» (акад. НАПрН України О. В. Петришин); «Проблеми правового регулювання функціонування місцевого самоврядування і відносин комунальної власності» (д-р юрид. наук П. М. Любченко); «Проблеми реалізації прав людини та громадянина в Україні у світлі європейських стандартів (загальнотеоретичні та прикладні аспекти)» (акад. НАПрН України П. М. Рабінович); «Конституційно-правовий статус органів державної влади та проблеми державно-правової конфліктології» (акад. НАПрН України О. В. Петришин); «Система правових засобів державного регулювання ринкової економіки у перехідний період» (акад. НАПрН України Ю. П. Битяк); «Історія

конституційного будівництва в Україні» (чл.-кор. НАПрН України В. Д. Гончаренко); «Теоретико-правові проблеми забезпечення діяльності місцевої влади: порівняльний аналіз національного та світового досвіду» (чл.-кор. НАПрН України І. В. Жилінкова).

Інший важливий напрям діяльності Інституту полягає в розробці і правовій експертизі законопроектів та інших правових актів, рекомендацій і пропозицій з питань державно-правового будівництва, інших питань, які стосуються різних сфер діяльності державних органів, місцевих рад та всієї системи органів місцевого самоврядування. Відповідна робота проводиться як на замовлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і за власною ініціативою. Традиційно значна увага приділяється розробці зауважень і пропозицій до чинного законодавства з метою його удосконалення і приведення у відповідність до європейських правових стандартів, проведенню правової експертизи проектів законів та інших правових актів, підготовці висновків щодо подань відповідних суб'єктів до Конституційного Суду України. Результати такої роботи Інституту втілюються у документах (пропозиціях, рекомендаціях, зауваженнях, експертних висновках та ін.), які готуються на замовлення відповідних органів влади та за власною ініціативою. Останніми роками Інститутом була підготовлена ціла низка законопроектів.

Так, науковці Інституту беруть активну участь у роботі Конституційної Асамблеї, зокрема, у роботі її комісій, координаційних бюро. На базі Львівської лабораторії прав людини і грома-

дянина Інституту розроблено пропозиції стосовно удосконалення тексту понад третини статей Конституції України, які були опубліковані у 18 випуску (Серії І) Праць Лабораторії, та надіслані до Секретаріату Президента України, Конституційної Ради, відповідних профільних Комітетів Верховної Ради України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, народним депутатам, відповідним науково-дослідним і навчальним закладам.

Відомим юридичному загалу є проект Закону України «Про нормативно-правові акти України», що має досить складну й тривалу історію обговорення. Так само науковцями Інституту були розроблені: Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, проекти законів України «Про державний контроль», «Про службу в органах державної влади», «Про консультативні і допоміжні органи при Президентові України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення місцевої демократії в Україні», які вносились до компетентних органів державної влади.

Показником затребуваності є залучення науковців Інституту до складу робочих груп з розробки цілої низки проектів нормативно-правових актів, серед яких проекти: Адміністративно-процедурного кодексу України; Кодексу України про адміністративні проступки; Податкового кодексу України; нової редакції Закону України «Про державну службу»; Закону України «Про вищу освіту в Україні»; Закону України «Про державний контроль у сфері діяльності

органів виконавчої влади та їх посадових осіб» та багатьох інших.

Важливе значення в контексті оптимізації системи влади в Україні мають підготовлені для Верховної Ради України: проекти змін і доповнень до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про адміністративно-територіальний устрій України», проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Поряд із цим науковцями Інституту проводилась правова експертиза цілої низки проектів нормативно-правових актів, серед яких проекти законів України: «Про внесення змін і доповнень до Митного кодексу України», «Про внесення змін до Кодексу адміністративно-судочинства України щодо підсудності справ у спорах, в яких однією з сторін є Верховна Рада України, Президент України чи Кабінет Міністрів України» (реєстр. № 3406 від 21.11.2008 р.), «Про Верховну Раду України» (реєстр. № 4039), «Про Антикорупційний комітет України», «Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту”», «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб», «Про Кабінет Міністрів України» (реєстр. № 1312), «Про процедуру підготовки проекту нової редакції Конституції України» (№ 2245 від 20.03.2008 р.), «Про внесення змін до Закону України “Про Конституційний Суд України”» (реєстр. № 2354 від 09.04.2008 р.), «Про засади державної регіональної політики» (№ 6/13-48 від 15.05.2008 р.), «Про затвердження змін до Конституції Автономної Республіки Крим» (реєстр. № 1485), «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України» (щодо проходження публічної служби та звільнення з неї посадових осіб) (реєстр. № 2013 від 06.02.2008 р.), «Про запобігання та припинення корупційних дій», «Про основні засади запобігання та протидії корупції в Україні», «Про Антикорупційне бюро України», «Про фінансовий контроль в Україні», «Про державну прикордонну міліцію», «Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”» та багато інших.

Активною є співпраця Інституту із органами державної влади і в контексті розробки проектів інших нормативно-правових актів. Так, для Адміністрації Президента України свого часу були розроблені: Концепція переходу України до парламентсько-президентської республіки; зауваження та пропозиції до проекту Концепції реформування політичної системи України; проект Указу Президента України «Про проведення спеціальної перевірки відомостей щодо кандидатів на посади державних службовців, призначення на які здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України». Для Кабінету Міністрів України розроблена Концепція внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»; проект Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»; проект Концепції та основних напрямів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України; рекомендації щодо удосконалення інвестиційного законодавства тощо.

Інститут регулярно готує наукові висновки для Конституційного Суду Укра-

їни. Зокрема, лише за останній час були підготовлені висновки щодо: відповідності Конституції України норм статей 52, 98, 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI; відповідності пункту 5 частини п'ятої статті 214 Кодексу адміністративного судочинства України положенням статей 8, 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України; відповідності Конституції України Закону України від 4 вересня 2008 р. № 374-VI «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» (Голос України. – 2009. – 17 лют. – № 28) та Регламенту Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. № 547-VI (Офіц. вісн. України. – 2008. – № 73. – Ст. 2451); відповідності вимогам статей 157 та 158 Конституції України проекту Закону України «Про внесення змін та доповнень до Конституції України»; відповідності Конституції України Указу Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні». Співробітниками Інституту проведена наукова експертиза положень, викладених у конституційному поданні 50 народних депутатів України щодо тлумачення положень Конституції (п. 29 ст. 85; п. 13 ст. 92; ч. 5 ст. 140) і законів України «Про столицю України – місто-герой Київ» та «Про місцеве самоврядування в Україні»; підготовлено пояснення до Конституційного подання Президента України щодо офіційного тлумачення п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України, пояснення до Конституційного подання 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ст. 91, ч. 2 ст. 84, п. 34 ч. 1

ст. 85, ч. 1 ст. 86 Конституції України, ч. 2, ч. 3 та ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» стосовно депутатських запитів до Президента України; пояснення до Конституційного подання 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 105 та ч. 1 ст. 111 Конституції України стосовно співвідношення між поняттями користування Президентом України правом недоторканності на час виконання повноважень та процедурою усунення його з поста в порядку імпічменту та ін.

Значна робота також проводиться над проектами правових актів для Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Центральної виборчої комісії України, Головного управління державної служби України та інших органів державної влади.

Враховуючи те, що Інститут є профільною науковою установою з вивчення проблем організації та функціонування місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, іншим важливим напрямом його діяльності є співпраця з місцевими органами влади. Результати цього співробітництва також є досить широкими. Зокрема, фахівці Інституту брали участь у розробці проектів Статутів територіальних громад міст Києва, Харкова, Запоріжжя, Типового Положення про органи самоорганізації населення в м. Києві. Для Харківської обласної державної адміністрації підготовлені зауваження та пропозиції до проекту Концепції державної регіональної політики,

аналітичні довідки «Про напрямки урядової міжрегіональної політики», «Про стан Харківського регіону та бачення напрямків його розвитку». На підставі діагностики соціально-економічної ситуації регіону вироблено ряд розділів Проекту концептуальних основ стратегії розвитку Харківського регіону. Для Асоціації міст України розроблено та передано до органів місцевого самоврядування різних регіонів України пакет проектів нормативно-правових актів, спрямованих на оптимізацію регулювання суспільних відносин у сфері підприємництва, а саме: положення «Про оренду комунального майна», методики розрахунків орендної плати, Типовий договір оренди комунального майна; Типовий договір на організоване перевезення пасажирів, Положення про проведення концесійного конкурсу на право організованого перевезення пасажирів, Типовий концесійний договір на право організованого перевезення пасажирів; Правила розміщення зовнішньої реклами в м. Харків, Типовий договір на розміщення зовнішньої реклами. Здійснено і впроваджено ряд інших науково-практичних розробок. Діяльність Інституту у цьому напрямі продовжує розширюватися.

Інститут проводить регулярні консультації з Харківським міським головою щодо координації усіх розробок і проведення правових експертиз проектів нормативно-правових актів для Харківської міської ради. Активною є участь установи у діяльності комісій, робочих груп органів місцевого самоврядування. Співробітники Інституту неодноразово брали участь у Загальних зборах членів Асоціації органів місце-

вого самоврядування Харківської області, виступали на засіданнях постійних депутатських комісій Харківської обласної ради, брали участь у підготовці проектів рішень обласної ради. Рішенням Харківської обласної ради від 27 березня 2009 р. № 1167-V передбачено активне залучення Інституту до вирішення проблем, з якими стикаються у своїй діяльності органи місцевого самоврядування області (підготовка та видання збірників нормативних актів, організація та проведення навчально-методичних заходів і т. ін.). Поряд із відзначеним, Інститут веде активну роботу з підготовки наукових висновків на запити органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, підприємств і установ державної та комунальної форм власності.

Важливе значення має участь співробітників Інституту у міжнародному науковому співробітництві. Так, Інститут тривалий час співпрацює з Координатором проектів ОБСЄ в Україні у напрямі дослідження та визначення перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні. У результаті співробітництва було проведено масштабне соціологічне опитування депутатів органів місцевого самоврядування. На базі Львівської лабораторії прав людини і громадянина Інституту також здійснюється наукове співробітництво із Інститутом конституційної та правової політики (COLPI) Інституту відкритого суспільства (Угорщина, м. Будапешт), з Міжнародним Центром юридичного захисту прав людини «Interrights» (Велика Британія, Лондон), з Ягеллонським університетом у Кракові (Центр прав людини юридичного факультету).

Науковцями Інституту здійснюється підготовка та видання значного обсягу наукової та науково-популярної літератури: монографій, наукових енциклопедій, підручників, навчальних посібників, хрестоматій, коментарів законодавства, словників, довідників, брошур, а також наукових статей та тез наукових доповідей. Серед монографій, підготовлених співробітниками Інституту, може бути виділена ціла низка фундаментальних праць, таких як: «Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції» (Київ, 2012); «Европейская интеграция: проблемы теории и практики» (Москва, 2012); «Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування» (Харків, 2012); «Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики» (Харків, 2011); «Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції» (Харків, 2010); «Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми» (Харків, 2010); «Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів» (Харків, 2009); «Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні» (Харків, 2009); «Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства» (Харків, 2007); «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади» (Харків, 2005); «Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства» (Харків, 2006); «Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії та практики» (Харків, 2006); «Проблеми права і влади у суспільствах, що транс-

формуються: міждисциплінарний аналіз» (Харків, 2004); «Джерела адміністративного права України» (Київ, 2005); «Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект)» (Харків, 2004); «Міське самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз» (Харків, 2006); «Правові проблеми комунальної власності» (Харків, 2007); «Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні» (Харків, 2004); «Проблеми правової конфліктології: феноменологічний, гносеологічний та праксеологічний аналіз» (Харків, 2004); «Налоговые процедуры: правовая природа и классификация» (Київ, 2009); «Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз» (Харків, 2009); «Міське самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави» (Харків, 2004); «Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи» (Харків, 2004). Значним є вклад співробітників Інституту у підготовку фундаментального енциклопедичного п'ятитомного видання «Правова система України: історія, стан та перспективи», що побачило світ у 2008 р. завдяки зусиллям Національної академії правових наук України і присвячене аналізу загальних проблем формування і розвитку правової системи України.

Інститут систематично видає низку збірників наукових праць. Так, за час роботи було випущено двадцять чотири випуски збірника наукових праць «Державне будівництво та міське самоврядування», який внесено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати ди-

сертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.

На базі Львівської лабораторії Інституту видаються «Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України» (голова редколегії – академік НАПрН України П. М. Рабінович), які публікуються у двох серіях: серія І. Дослідження і реферати та серія ІІ. Коментарі прав і законодавства. Також Лабораторією Інституту регулярно видається Бюлетень Експрес-інформація: Рішення Європейського суду з прав людини. Загалом, показники Львівської лабораторії прав людини і громадянина є важливою складовою наукової діяльності Інституту. Щорічно науковцями цього структурного підрозділу Інституту перекладається і коментується понад 30 актуальних для України рішень Європейського суду з прав людини. Публікація перекладів рішень Європейського суду з прав людини і коментарів до них здійснюється у журналах «Право України», «Юридический вестник» та у газеті «Юридичний вісник України». Переклади рішень та коментарі до них видаються також окремими випусками і надсилаються до Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів юстиції та юридичних бібліотек України.

У складі Інституту діє аспірантура за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Підготовка наукових кадрів здійснюється також у результаті прикріплення як здобувачів. За час функціонування аспірантури науковцями Інституту була захищена ціла низка

дисертаційних досліджень. Особи, які успішно завершують навчання в аспірантурі Інституту, після цього продовжують працювати в Інституті на наукових посадах, удосконалюючи власний професійний рівень та укріплюючи кадровий потенціал наукової установи, що відкрила їм шлях до наукового життя. Загалом слід відзначити, що в Інституті створена і функціонує плідна система підготовки наукових кадрів, яка повністю відповідає тематиці здійснюваних в Інституті наукових досліджень.

Результати роботи Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України не лише вказують на здобутки, а й окреслюють перспективи подальшого наукового опрацювання проблематики розбудови державності у нашій країні. Зміна соціально-політичних пріоритетів обумовлює появу нових форм взаємодії права, державної влади і громадянина, вимагає удосконалення механізмів реалізації системи публічних потреб і інтересів. Успішний розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави залежить від забезпечення оптимальної системи централізації і децентралізації, чіткого розмежування та збалансування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади на всіх рівнях у сфері надання державних послуг населенню, створення ефективно діючої системи влади та управління у регіонах, забезпечення належних правових і фінансово-матеріальних умов для їх розвитку, створення оновленого і дієздатного державного апарату.

Ми глибоко переконані, що процес визначення пріоритетів та механізмів

реалізації необхідних заходів у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування, розробка відповідних нормативно-правових актів, здійснення інституційних перетворень є можливими лише завдяки спільній роботі посадових осіб органів влади та фахівців у галузі конституційного, адміністративного, муніципального права, науковців спеціалізованих установ.

Колектив Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у свою чергу докладатиме зусиль задля того, аби доктринальне забезпечення процесів державного будівництва та місцевого самоврядування у нашій країні відповідало потребам українського суспільства.

Матеріал підготувала:

С. Серьогіна, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, доцент