

АНОТАЦІЯ

Пеший О.В. Форми і методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретичних, нормативних та прикладних аспектів форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Проаналізовано рівень наукового розроблення проблематики форм та методів діяльності органів центральної виконавчої влади в Україні. Акцентовано увагу на тому, що, незважаючи на те, що питання діяльності Міністерства розвитку громад та територій України частково входили до предмета багатьох наукових праць, присвячених правовому регулюванню організації та діяльності центральних органів виконавчої влади України, а також правовому забезпеченню реалізації функцій окремих міністерств, пошуки в цьому напрямі не можна вважати вичерпаними.

По-перше, більшість наукових напрацювань стосуються правового регулювання організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому, а не сутності чи механізму діяльності окремих міністерств. По-друге, в адміністративному праві недостатньо представлено доктринальне обґрунтування необхідності адміністративно-правового забезпечення діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в контексті реформування всієї системи органів публічної адміністрації України. По-третє, сформувалося чимало дискусійних аспектів у розумінні сутності та визначенні переліку функцій, які повинно здійснювати Міністерство розвитку громад та територій України, а саме ролі зазначеного міністерства в системі органів публічної адміністрації та його значення для розбудови

соціальної правової держави. По-четверте, наявні проблемні питання адаптації національного законодавства до права ЄС у сфері правового регулювання організації та діяльності Міністерства розвитку громад і територій України. По-п'яте, з прийняттям Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850 (із змінами, внесеними згідно постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 р. № 1114), розпочато масштабну реформу зазначеного міністерства, що актуалізує необхідність глибокого теоретичного опрацювання проблемних питань адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України з урахуванням міжнародних стандартів, норм та принципів права ЄС.

Проаналізовано історію становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яку доцільно поділити на три періоди: період функціонування Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, період діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а також сучасний період активної роботи Міністерства розвитку громад та територій України.

Зазначається, що визначення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерств розвитку громад та територій України є неможливим без аналізу історіографії дослідження правових засад та окремих аспектів діяльності органів публічної адміністрації, розвитку місцевого самоврядування, адміністративно-правової реформи децентралізації та системи публічного управління в цілому. Проаналізована історіографія даної тематики доводить важливість існування окремого органу публічної адміністрації в особі Міністерства розвитку громад та територій України.

За результатами аналізу історіографії дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в контексті реформування органів публічної адміністрації встановлено, що в юридичній науці намітилася тенденція щодо активізації доктринальних досліджень адміністративно-правового регулювання організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, що свідчить про теоретичну та практичну значимість даної тематики та перспективність її поглибленого аналізу.

Обґрунтовано необхідність використання поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства громад та територій України в контексті реформування органів публічної адміністрації України, а саме, законів діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні та прийому «заперечення заперечення»), принципів об'єктивності та історизму (урахування історичних факторів, які впливають на форми та методи діяльності центральних органів виконавчої влади), прийомів логічного методу та методу юридичної логіки, системного та структурно-функціонального методів, прийомів соціологічного методу (спостереження, опитування, анкетування, метод фокус-груп), методу юридичної догматики як різновиду аксіоматичного методу та методу юридичної статистики, а також універсального методу юридичного моделювання.

Сформульовано авторське визначення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України як сукупності передбачених чинним законодавством основних напрямів та видів його діяльності: установчої, нормотворчої, правозастосовчої, інтерпретаційної, контрольної-наглядової, організаційної (адміністративно-господарська та організаційно-розпорядча діяльність), координаційної, комунікаційної, матеріально-технічної, інформаційно-виховної, надання адміністративних послуг, забезпечення здійснення соціального діалогу та визначення пріоритетних напрямів

розвитку, а також наукової та міжнародної діяльності з метою забезпечення реалізації публічних інтересів українського суспільства та приватних інтересів громадян України.

Методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України визначені як поєднання способів та прийомів впливу суб'єктів даного органу публічної адміністрації на суспільні відносини за допомогою системи адміністративно-правових засобів деталізації та конкретизації національного законодавства з метою ефективної (підтвердженої реальними результатами практичної роботи та високим рівнем довіри та поваги громадян) та оптимальної (здійсненої в найкоротші строки та з максимальною економією бюджетних коштів, а також із залученням коштів інвесторів) реалізації визначених в національному законодавстві функцій діяльності центрального органу виконавчої влади в сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (задоволення публічних інтересів українського суспільства та держави, а також приватних інтересів громадян).

Охарактеризовано правові основи адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в контексті реформування органів публічної адміністрації. Зазначається, що Конституція України та Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» чітко визначають завдання та функції міністерства, проте на практиці їх реалізація потребує ще більшої правової деталізації, що обумовлює необхідність прийняття цілого масиву підзаконних нормативно-правових актів, серед яких ключову роль відіграє Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, а також накази, якими затверджуються інші відомчі нормативні акти: інструкції, положення, порядки, стандарти, нормативи, форми документів тощо. Наказами міністерства регламентується порядок реалізації окремих форм його діяльності та повноважень суб'єктів владних повноважень в межах визначених функцій, що підкреслює значення таких відомчих нормативних

актів і обґрунтовує необхідність їх окремого наукового аналізу з метою виявлення колізій, прогалин, а також формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення нормотворчої діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, приведення його наказів та інших відомчих нормативних актів у відповідність до основоположних принципів права, норм ратифікованих міжнародно-правових актів та положень чинних законів України.

Формулюється висновок про те, що правовою основою адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є Конституція України, Закони України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Про публічні закупівлі», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про житлово-комунальні послуги», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про відходи», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист прав споживачів», «Про запобігання корупції» тощо.

Важливе місце серед правових засад діяльності Міністерства розвитку громад та територій України займають міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, адже згідно із Конституцією України вони мають вищу юридичну силу ніж закони України. Це, зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року; європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17 липня 1997 року.

До основних правових засад діяльності Міністерства розвитку громад та територій України відносяться Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України. Це, зокрема, Указ Президента України від 18 грудня 2019 року № 909/2019 «Про Раду розвитку громад та територій», яким затверджено Положення про Раду розвитку громад та територій; Указ Президента України від 25 лютого 2021 року № 73/2021 «Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України»; Указ Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021 «Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України»; Указ Президента України від 6 грудня 2018 року № 412/2018 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади» тощо.

Серед актів Кабінету Міністрів України слід відзначити постанову Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850 (із змінами, внесеними згідно постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 р. № 1114), якою затверджено Положення про Міністерство розвитку громад та територій України; постанову Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 698 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду»; постанову Кабінету Міністрів України від 01 червня 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на комунальні послуги»; постанову Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1342 «Про затвердження Правил паркування транспортних засобів»; постанову Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. № 690 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення і типових договорів про надання послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення»; постанову Кабінету Міністрів України від 21.08.2020 № 808 «Про встановлення граничного розміру плати за абонентське обслуговування у розрахунку на одного абонента для комунальних послуг, що надаються споживачам багатоквартирних будинків

за індивідуальними договорами»; постанову Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34), якою затверджена Методика формування спроможних територіальних громад.

Основними адміністративно-правовими засобами забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є накази, яким затверджуються всі інші відомчі нормативно-правові акти міністерства.

Охарактеризовано основні форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Зазначається, що основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання певних сфер суспільних відносин; визначення пріоритетних напрямів розвитку та розробка відповідних програм; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики для громадськості; узагальнення практики застосування чинного національного законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України.

Обґрунтовано, що Міністерство розвитку громад та територій України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та

архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель.

Досліджено актуальні питання та проблеми адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

До основних проблем правового забезпечення та реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України віднесено:

- відсутність довгострокової концепції розвитку громад та територій України (які мінімум на період до 2030 року);

- необхідність створення та підтримки на регіональному рівні сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав і свобод;

- низька якість надання населенню Міністерством розвитку громад та територій України, його територіальними управліннями, а також місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях;

- дотаційність деяких місцевих бюджетів, які не вийшли на рівень самозабезпечення та потребують додаткових субвенцій з Державного бюджету України;

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності значної кількості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду (які вже вичерпали свій технологічний ресурс) та ризик

виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

– складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, масова еміграція, значне перевищення показників смертності над показниками народжуваності, що призводить до знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад (ігнорування суб'єктами владних повноважень органів виконавчої влади, представниками органів місцевого самоврядування громадської думки, переслідування більшою мірою приватних інтересів та інтересів промислово-олігархічних груп);

– нерозвиненість форм прямого народовладдя (належної правової основи організації місцевих референдумів), неспроможність членів громад до солідарних, спільних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

– зниження рівня професіоналізму та правової культури посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності регіональних органів публічної адміністрації на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

– часті випадки зловживання владою суб'єктами владних повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, обумовлені достатньо широкими дискреційними повноваженнями у сфері розпорядження земельними ділянками та державною і комунальною власністю;

– корпоратизація місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (часто-густо клановість, передача посад у спадок), закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що

призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- високий рівень бюрократизації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого використання, значний обсяг паперової документації та гальмування процесу переходу на електронний документообіг;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади, бюджетних та фінансово-матеріальних ресурсів, що призводить до нецільового використання бюджетних коштів;

- посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування, що супроводжується відчуттям непотрібності та відсталості через високий рівень урбанізації в цілому;

- відсутність розвинутого ринку та належного рівня оплати праці в сільській місцевості, що призводить до значного відтоку людських ресурсів, особливо молоді, до перенаселених міст обласного значення;

- проблеми правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Зазначається, що наведений перелік актуальних питань та проблем розвитку громад і територій України не є вичерпним, адже в кожному регіоні існують свої специфічні проблеми, які потребують особливої уваги органів публічної адміністрації та представників юридичної доктрини з метою удосконалення чинного законодавства та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин.

Вирішення означених проблем є можливим тільки за умови комплексного підходу до реформування національного законодавства, прийняття єдиного нормативного акту місцевого самоврядування – Муніципального кодексу України.

Важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України названо повний перехід на електронний документообіг в рамках загальнодержавної Концепції розвитку електронного урядування в Україні, адже розвиток електронного урядування визначено урядом одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог.

Не менш важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України визначено створення ефективного механізму запобігання та протидії корупції на рівні місцевих органів виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування, особливо в сфері публічних закупівель, розпорядження земельними ділянками та комунальною власністю. Зазначається, що ефективним засобом запобігання та протидії корупції в системі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є забезпечення максимальної прозорості в їх діяльності – обов'язкова трансляція колегій місцевих органів виконавчої влади та сесій місцевих рад в мережі Інтернет та іншими засобами масової інформації; обов'язкове оприлюднення всіх прийнятних рішень на офіційних веб-сторінках місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з детальним відображенням кожної сторінки прийнятого рішення та додатків.

Перспективним правовим засобом запобігання та протидії корупції в цілому та на регіональному рівні названо нульове декларування всіх активів громадянами та нерезидентами на території України, та запровадження подання щорічних податкових декларацій про майновий стан, доходи та

видатки мешканцями територіальних громад по аналогії із системою декларування майнового стану та доходів суб'єктів владних повноважень.

Крім названих вище, до перспективних напрямів удосконалення правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад і територій України віднесено:

- запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню територіальними управліннями Міністерства розвитку громад та територій України, органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Досліджено адміністративно-правове забезпечення реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах та визначено можливості запозичення відповідного найкращого позитивного зарубіжного досвіду з метою його впровадження в національну юридичну практику.

З'ясовано, що для України важливим є досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади таких країн як Німеччина, Італія, Португалія, Польща, Швеція, Голландія, Франція, адже Україна прагне набути повноправного членства у Європейському Союзі, тому позитивний досвід адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності міністерств у вказаних державах може бути запозичений з метою впровадження в національну юридичну практику.

Обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України з урахуванням найкращого зарубіжного досвіду, норм та принципів права ЄС, міжнародних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, з урахуванням національних правових традицій, рівня правосвідомості та правової культури громадян України.

Особлива увага приділена принципам діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, серед яких виділяються принципи належного урядування, верховенства права (конституційності, примату міжнародного права та верховенства прав і свобод людини), рівності всіх перед законом, законності, прозорості та гласності, доступності адміністративних послуг, підзвітності та підконтрольності вищим органам публічної адміністрації, відкритості для громадського контролю.

Проведене дослідження дозволило сформулювати висновок про те, що в умовах реформування всієї системи органів публічної адміністрації існує реальна потреба удосконалення адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

До основних напрямів удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України віднесено:

- оновлення всіх чинних наказів Міністерства розвитку громад та територій України, приведення їх у відповідність до міжнародно-правових актів та чинних законів України, європейських стандартів документообігу;

- прийняття наказу Міністерства розвитку громад та територій України щодо повного переходу на електронний документообіг з використанням технології цифрового підпису (без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів та людських ресурсів);

- запозичення та впровадження в національне законодавство та юридичну практику позитивного зарубіжного досвіду правового

забезпечення форм та методів діяльності органів публічної адміністрації, зокрема, у сфері адміністрування суспільних відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, архітектурно-будівельного контролю та управління житлово-комунальним господарством;

– обов’язкову трансляцію колегій Міністерства розвитку громад та територій України, місцевих органів виконавчої влади та сесій місцевих рад в мережі Інтернет та іншими засобами масової інформації;

– обов’язкове оприлюднення всіх прийнятних рішень Міністерства розвитку громад та територій України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на офіційних веб-сторінках з детальним відображенням кожної сторінки прийнятого рішення та додатків;

– організація обов’язкового регулярного (не рідше ніж раз на п’ять років) тестування співробітників Міністерства розвитку громад та територій України та його територіальних управлінь з метою визначення рівня знання національного законодавства та наявності навичок його застосування у практичній діяльності, а також морально-психологічних якостей та здібностей суб’єктів владних повноважень даного міністерства.

Підкреслюється, що наведений перелік напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України не є вичерпним через постійні зміни національного законодавства та нові виклики юридичної практики, що обґрунтовує перспективність подальшого наукового аналізу даної тематики.

Ключові слова: архітектурно-будівельний контроль, верховенство права, громада, законність, комунальні послуги, міністерство, накази, належне урядування, правові засоби, регіональна політика, розвиток, самоврядування.