

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ПЕШИЙ ОЛЕКСІЙ ВАЛЕРІЙОВИЧ**

УДК 342.92

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ФОРМИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ  
ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О.В. Пеший

Науковий керівник – **Дрозд Олексій Юрійович**,  
доктор юридичних наук, професор

Запоріжжя – 2021

## 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 представлене 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.

## ABSTRACT

**Pieshyi O.V. Forms and methods of activity of the Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine.** – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 «Law». – Zaporizhia National University, Zaporizhia, 2021.

The dissertation is devoted to the complex research of theoretical, normative and applied aspects of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine. The level of scientific development of the problems of forms and methods of activity of the central executive bodies in Ukraine is analyzed. Emphasis is placed on the fact that, despite the fact that the issues of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine were partially the subject of many scientific papers on legal regulation of the organization and activities of central executive bodies of Ukraine, as well as legal support of individual ministries, in this direction cannot be considered exhausted.

First, most of the scientific work concerns the legal regulation of the organization and activities of central executive bodies as a whole, rather than the nature or mechanism of individual ministries. Secondly, the doctrinal substantiation of the need for administrative and legal support of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine in the context of reforming the entire system of public administration bodies of Ukraine is insufficiently presented in administrative law. Third, many debatable aspects have been formed in understanding the essence and defining the list of functions to be performed by the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, namely the role of this ministry in the system of public administration and its importance for building the rule of law. Fourth, there are problematic issues of adaptation of national legislation to EU law in the field of legal regulation of the

organization and activities of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine. Fifth, with the adoption of the Regulation on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 30, 2014 № 197, as amended by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 25, 2019, 850 (as amended according to the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 16, 2020 № 1114), a large-scale reform of the ministry was launched, which highlights the need for in-depth theoretical study of problematic issues of administrative and legal support for the implementation of forms and methods of the Ministry of Community and Territorial Development. principles of EU law.

The history of formation and development of administrative and legal support for the implementation of forms and methods of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, which should be divided into three periods: the period of the Ministry of Housing of Ukraine, the period of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing economy of Ukraine, as well as the current period of active work of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine.

It is concluded that the improvement of administrative and legal support for the implementation of forms and methods of the Ministries of Development of Communities and Territories is impossible without studying its history, main stages and features in different historical periods. The analyzed historical experience proves the importance of the existence of a separate body of public administration represented by the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine.

According to the analysis of historiography of research of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine in the context of reforming public administration bodies it is established that in legal science there is a tendency to intensify doctrinal researches of administrative and legal regulation of organization and activity of central

executive bodies. the practical significance of this topic and the prospects of its in-depth analysis.

The necessity of using a combination of philosophical, general scientific and special-legal methods of research of administrative-legal support of forms and methods of activity of the Ministry of Communities and Territories of Ukraine in the context of reforming public administration bodies of Ukraine, namely, laws of dialectics is united. and reception of «negation of negation»), principles of objectivity and historicism (taking into account historical factors that affect the forms and methods of central executive bodies), methods of logical method and method of legal logic, systemic and structural-functional methods, methods of sociological method (observation, survey, questionnaire, focus group method), the method of legal dogma as a kind of axiomatic method and the method of legal statistics, as well as the universal method of legal modeling.

The author's definition of the forms of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine as a set of main directions of its activity is formulated: rule-making, law enforcement, organizational, coordination, information-educational, control-supervisory, logistical, administrative services, social dialogue and priority areas development.

Methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine are defined as a combination of methods and techniques of influence of subjects of this body of public administration on public relations by means of system of administrative and legal means of detailing and concretization of the national legislation for the purpose of effective. and respect for citizens) and optimal (carried out in the shortest possible time and with maximum savings of budget funds, as well as with the involvement of investors) implementation of the functions of the central executive body in the field of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine public interests of Ukrainian society and the state, as well as private interests of citizens).

The legal bases of administrative and legal support of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of

Ukraine in the context of reforming public administration bodies are described. It is noted that the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Central Executive Bodies» clearly define the tasks and functions of the Ministry, but in practice their implementation requires even greater legal detail, which necessitates the adoption of a number of bylaws, among which a key role is played. Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, as well as orders approving other departmental regulations: instructions, regulations, procedures, standards, regulations, forms of documents, etc. Orders of the Ministry regulate the implementation of certain forms of its activities and powers of the subjects of power within certain functions, which emphasizes the importance of such departmental regulations and justifies the need for their separate scientific analysis to identify conflicts, gaps and formulate specific proposals to improve rulemaking. activities of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, bringing its orders and other departmental regulations in line with the fundamental principles of law, norms of ratified international legal acts and the provisions of current laws of Ukraine.

The conclusion is formulated that the legal basis of administrative and legal support of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine is the Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine: «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», «On Central Executive Bodies», «On Local Self-Government in Ukraine», «About voluntary association of territorial communities», «About housing and communal services», «About regulation of town-planning activity», «About architectural activity», «About waste», «About technical regulations and conformity assessment», «About the address citizens», «On access to public information», «On consumer protection», «On prevention of corruption», etc.

An important place among the legal bases of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine is occupied by international legal acts ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, because according to the Constitution of Ukraine they have a higher legal force than the laws of Ukraine. These are, in

particular, the European Charter of Local Self-Government of 1985, ratified by the Law of Ukraine № 452/97-BP of 15 July 1997; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ratified by Law № 475/97-VR of 17 July 1997.

The main legal principles of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine include Decrees of the President of Ukraine and resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine. This is, in particular, the Decree of the President of Ukraine of December 18, 2019 № 909/2019 «On the Council for the Development of Communities and Territories», which approved the Regulations on the Council for the Development of Communities and Territories; Decree of the President of Ukraine of February 25, 2021 №73 / 2021 «On the Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine»; Decree of the President of Ukraine of March 4, 2021 № 89/2021 «On approval of the Regulations on the Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine»; Decree of the President of Ukraine of December 6, 2018 № 412/2018 «On additional measures to ensure reforms to decentralize power», etc.

Among the acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine should be noted the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 30, 2014 № 197, as amended by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 25, 2019 № 850 (as amended by the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 16, 2020). № 1114), which approved the Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 19, 2015 № 698 «On approval of the Procedure for state architectural and construction supervision»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 1, 2011 № 869 «On ensuring a unified approach to the formation of utility tariffs»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 3, 2009 № 1342 «On approval of the Rules of parking of vehicles»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 5, 2019 № 690 «On approval of the Rules for the provision of services for centralized water supply and

centralized drainage and standard agreements for the provision of services for centralized water supply and centralized drainage»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 21.08.2020 № 808 «On setting the maximum amount of payment for subscriber service per one subscriber for utilities provided to consumers of apartment buildings under individual contracts»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 8, 2015 № 214 (as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 24, 2020 № 34), which approved the Methodology for the formation of affluent territorial communities, etc.

The main administrative and legal means of ensuring the implementation of forms and methods of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine are orders approving all other departmental regulations of the Ministry. The main forms of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine are described. It is noted that the main tasks of the ministry as a body that ensures the formation and implementation of state policy in one or more areas are: ensuring the legal regulation of certain areas of public relations; identification of priority areas of development and development of appropriate programs; informing and explaining the implementation of state policy to the public; generalization of the practice of application of current national legislation, development of proposals for its improvement and submission of draft legislative acts, acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine for consideration by the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine; ensuring the implementation of social dialogue at the sectoral level; implementation of other tasks defined by the laws of Ukraine.

It is substantiated that the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine is the main body in the system of central executive bodies that ensures the formation and implementation of state regional policy, state policy in the field of local self-government development, territorial organization of government and administrative-territorial structure, state housing policy and policy in the field of landscaping, state policy in the field of housing and

communal services, state policy in the field of household waste management, state policy in the field of construction, urban planning, spatial planning and architecture, state policy in the field of technical regulation in construction, and provides formation of state policy in the field of architectural and construction control and supervision, in the field of control of housing and communal services and in the field of energy efficiency of buildings.

Topical issues and problems of administrative and legal support of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine are studied.

The main problems of legal support and implementation of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine include:

- lack of a long-term concept of development of communities and territories of Ukraine (which is at least for the period up to 2030);
- the need to create and maintain at the regional level a favorable living environment necessary for the comprehensive development of man, his self-realization, protection of his rights and freedoms;
- low quality of providing the population with the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, its territorial administrations, as well as local executive bodies and local governments, institutions and organizations of administrative, social and other services formed by them in the respective territories;
- subsidies for some local budgets that have not reached the level of self-sufficiency and require additional subventions from the State Budget of Ukraine;
- deterioration of the quality and accessibility of public services due to the resource inability of a significant number of local executive bodies and local governments to exercise their own and delegated powers;
- wear and tear of heating, sewerage, water supply networks and housing (which have already exhausted their technological resources) and the risk of man-made disasters in the face of limited financial resources of local government;

- difficult demographic situation in most territorial communities (population aging, mass emigration, significant excess of mortality rates over birth rates, which leads to depopulation of rural areas and monofunctional cities);
- inconsistency of local policy on socio-economic development with the real interests of territorial communities (ignoring the powers of the executive authorities, representatives of local self-government, public prosecution of more private interests and the interests of industrial and oligarchic groups);
- underdeveloped forms of direct democracy (proper legal basis for local referendums), inability of community members to solidarity, joint actions aimed at protecting their rights and interests, in cooperation with local governments and local executive bodies and achieving common goals of community development;
- decrease in the level of professionalism and legal culture of officials of local executive bodies and local governments, in particular due to low competitiveness of regional public administration bodies in the labor market, decrease in the prestige of positions, which leads to low efficiency of management decisions;
- frequent cases of abuse of power by subjects of power of local executive bodies and local self-government bodies, due to rather wide discretionary powers in the field of land management and state and communal property;
- corporatization of local executive bodies and local self-government bodies (often clannishness, inheritance of positions), secrecy and opacity of their activities, high level of corruption, which leads to reduced resource efficiency, deteriorating investment attractiveness of territories, increasing social tensions;
- high level of bureaucratization of local executive authorities and local authorities, a significant amount of paper documentation and slowing down the process of transition to electronic document management;
- excessive centralization of powers of executive bodies, budget and financial and material resources, which leads to misuse of budget funds;

- increasing social tensions among the rural population due to the lack of ubiquity of local self-government, accompanied by a feeling of uselessness and backwardness due to the high level of urbanization in general;
- lack of a developed market and an adequate level of wages in rural areas, which leads to a significant outflow of human resources, especially young people, to overcrowded cities of regional importance;
- problems of legal and institutional nature, as well as the inconsistency of reforms in various areas with the reform of the system of local self-government and administrative-territorial organization of the state.

It is noted that the above list of current issues and problems of development of communities and territories of Ukraine is not exhaustive, because each region has its own specific problems that require special attention of public administration and legal doctrine to improve existing legislation and legal practice in this area of public relations.

The solution of these problems is possible only with a comprehensive approach to reforming national legislation, the adoption of a single normative act of local government - the Municipal Code of Ukraine.

An important area of improving the administrative and legal support of the forms and methods of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine is the full transition to electronic document management within the national Concept of e-government development in Ukraine, as e-government development is one of the priorities of public administration reform. Also, in the framework of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, Ukraine must ensure the integrated development of e-government in accordance with European requirements.

An equally important area of improving the administrative and legal support of the forms and methods of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine is the creation of an effective mechanism for preventing and combating corruption at the level of local executive bodies and local governments,

especially in public procurement, land management and utilities. property. It is noted that an effective means of preventing and combating corruption in the system of local executive bodies and local governments is to ensure maximum transparency in their activities - mandatory broadcasting of local executive bodies and sessions of local councils on the Internet and other media; obligatory publication of all acceptable decisions on the official web pages of local executive bodies and local self-government bodies with a detailed reflection of each page of the adopted decision and appendices.

A promising legal means of preventing and combating corruption in general and at the regional level is zero declaration of all assets by citizens and non-residents in Ukraine, and the introduction of annual tax returns on property, income and expenditure by residents of territorial communities by analogy with the declaration of property and income subjects of power.

In addition to the above, the main areas of improvement of legal support of forms and methods of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine include:

- introduction of a mechanism for the population to exercise control over the provision of public services by the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, local self-government bodies, territorial bodies of central executive bodies;

- introduction of standards (norms) of quality of public services provided to the population by local self-government bodies of basic and regional level, criteria of quality assessment;

- strengthening the legal, organizational and material capacity of territorial communities, local governments, conducting their activities in compliance with the principles and provisions of the European Charter of Local Self-Government;

- creation of favorable legal conditions for the widest possible involvement of the population in management decisions, as well as the development of forms of direct democracy;

- change of the status of local state administrations from bodies of general competence to control and supervisory bodies in the system of executive power with the function of coordination of activity of territorial bodies of central bodies of executive power in the respective territory;

- ensuring the division of powers between local self-government bodies of the basic and regional level, local state administrations and territorial bodies of central executive bodies.

- formation of an effective territorial system of local self-government bodies and local executive bodies to ensure sustainable socio-economic development of the respective administrative-territorial units.

The administrative and legal support for the implementation of forms and methods of central executive bodies in foreign countries is studied and the possibilities of borrowing the relevant best positive foreign experience for its implementation in national legal practice are identified.

It was found that the experience of administrative and legal support for the implementation of forms and methods of central executive bodies of such countries as Germany, Italy, Portugal, Poland, Sweden, Holland, France is important for Ukraine, as Ukraine seeks full membership in the European Union, therefore, the positive experience of administrative and legal support of the forms and methods of activity of ministries in these states can be borrowed for the purpose of implementation in national legal practice.

Necessity of improvement of administrative and legal support of realization of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine taking into account the best foreign experience, norms and principles of EU law, international standards of activity of public administration bodies, taking into account national legal traditions, level of legal awareness and legal culture.

Particular attention is paid to the principles of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, including the principles of good governance, rule of law (constitutionality, primacy of international law and the rule

of human rights and freedoms), equality before the law, legality, transparency and transparency, accessibility of administrative services. accountability and control over the highest bodies of public administration, openness to public control.

The study allowed us to conclude that in terms of reforming the entire system of public administration there is a real need to improve the administrative and legal support of forms and methods of the Ministry of Community Development and Territories of Ukraine.

The main areas of improvement of forms and methods of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine include:

- updating of all current orders of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, bringing them in line with international legal acts and current laws of Ukraine, European standards of document circulation;

- adoption of the order of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine on the full transition to electronic document management using digital signature technology (without duplication on paper, which will lead to significant savings in consumables and human resources);

- borrowing and implementation in national legislation and legal practice of positive foreign experience of legal support of forms and methods of public administration, in particular, in the field of public relations administration in the field of local government, architectural and construction control and management of housing and communal services;

- obligatory broadcasting of the boards of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, local executive bodies and sessions of local councils on the Internet and other mass media;

- mandatory publication of all acceptable decisions of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, local executive bodies and local governments on official web pages with a detailed display of each page of the decision and annexes;

– organization of mandatory regular (at least once every five years) testing of employees of the Ministry of Communities and Territories of Ukraine and its territorial offices in order to determine the level of knowledge of national legislation and skills in its application in practice, as well as moral and psychological qualities and abilities of the subjects of power of this ministry.

It is emphasized that the list of ways to improve the administrative and legal support of the forms and methods of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine is not exhaustive due to constant changes in national legislation and new challenges of legal practice, which justifies further scientific analysis of this topic.

**Key words:** architectural and construction control, community, development, good governance, legal means, legality, ministry, orders, public utilities, regional policy, rule of law, self-government.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### *В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Пеший О.В. Методи діяльності міністерства розвитку громад і територій в контексті євроінтеграції. *Право і суспільство*. 2019. № 5. Ч. 2. С. 62–69.
2. Пеший О.В. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 42–47.
3. Пеший О.В. Актуальні напрями удосконалення форм діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 7(35). С. 198–206.
4. Пеший О.В. Зарубіжний досвід організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Т. 2. С. 226–234.

***Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

5. Пеший О.В. Принципи діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 17–18 січня 2020 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 59–62.

6. Пеший О.В. Правові засади діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 91–95.

7. Пеший О.В. Актуальні питання діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 85–88.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	31
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.....	41
1.1. Історіографія дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України .....	41
1.2. Методологічні засади дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України .....	57
РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.....	68
2.1. Поняття та класифікація основних форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України .....	68
2.2. Основні методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.....	101
2.3. Адміністративно-правові засоби реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.....	121
РОЗДІЛ 3 АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ .....	132
3.1. Форми та методи діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах: позитивний досвід та перспективи його впровадження в національну юридичну практику.....	132
3.2. Актуальні напрями вдосконалення системи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.....	143
ВИСНОВКИ.....	154
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	164
ДОДАТОК.....	191

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В Україні здійснюється масштабна реформа системи центральних органів виконавчої влади, яка обумовлена потребою трансформації апарату органів публічної адміністрації національної держави з метою подолання корупції, інформатизації публічних правовідносин та побудови реально партнерських відносин між громадянами та публічною адміністрацією. Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України отримало нову назву – Міністерство розвитку громад та територій України. Звичайно, реформа полягає не тільки у зміні назви органу публічної адміністрації, головною є концептуальна зміна форм та методів діяльності відповідного міністерства згідно із визначеними цілями та пріоритетами. Національний уряд оприлюднив Програму дій, яка визначає цілі та пріоритети діяльності протягом наступних п'яти років. Серед основних напрямів роботи пріоритетним названо розвиток людського капіталу та економіки, євроінтеграцію, безпеку та рівень комфорту життя громадян. Перед Міністерством розвитку громад та територій України поставлені наступні цілі: українці матимуть комфортне та доступне житло; українці отримають якісні комунальні послуги; українці зменшать втрати при споживанні тепла, гарячого водопостачання та інших енергетичних ресурсів в будинках; українці будуть відповідально поводитися із побутовими відходами та не засмічуватимуть навколишній життєвий простір; українці житимуть у комфортних містах та селах; українці матимуть реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад; українці, що мешкають в «депресивних регіонах», матимуть достатні можливості для розвитку. Механізм досягнення поставлених цілей потребує належного наукового обґрунтування, визначення найоптимальніших правових способів (засобів) виконання поставлених перед публічною

адміністрацією завдань, прогнозування можливих наслідків запланованих реформ та мінімізації негативного впливу на рівень соціальної захищеності населення, реалізації прав і свобод громадян. Вищезазначене обумовлює необхідність проведення спеціального наукового дослідження форм і методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України з метою визначення шляхів їх удосконалення, внесення відповідних змін до чинного законодавства.

З метою вдосконалення основних форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України важливо також вивчити відповідний зарубіжний досвід та визначити можливість і доцільність його запозичення й упровадження в національну юридичну практику.

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять праці таких провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права та загальнотеоретичної юриспруденції, як В. Авер'янов, О. Бандурка, М. Віхляєв, Н. Губерська, В. Доненко, С. Ківалов, Р. Калюжний, Т. Коломонець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Курило, О. Литвак, Д. Лук'янець, Д. Лученко, П. Лютіков, Р. Мельник, О. Миколенко, Н. Нижник, О. Онуфрієнко, Д. Приймаченко, П. Рабінович, С. Стеценко, В. Тильчик, М. Тищенко, А. Школик та інші.

Серед спеціалізованих досліджень даної тематики слід відзначити роботи Н. Железняк «Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання)», О. Предместнікова «Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України», Д. Слинько «Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України».

Проте, питання форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в контексті реформування всієї системи органів публічної адміністрації України розкрито в юридичній науці фрагментарно, у межах більш загальних тем, що актуалізує проведення даного дисертаційного

дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014–2020 рр., комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532). Дисертацію виконано в межах реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, вона сприяє реалізації Антикорупційної стратегії в Україні на 2014–2017 рр., Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, та Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р (у редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р).

**Мета та задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних напрацювань, положень чинного законодавства України та практики його застосування визначити сутність, зміст та особливості форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в контексті реформування всієї системи органів публічної адміністрації з урахуванням об'єктивних процесів євроінтеграції й глобалізації; окреслити тенденції та виявити недоліки категоріального, нормативного, інституційного й інструментального складників адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади; сформулювати науково обґрунтовані висновки, теоретичні положення та практичні рекомендації, спрямовані на підвищення результативності й ефективності механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації

форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

Для досягнення цієї мети в роботі необхідно послідовно вирішити такі основні завдання:

- дослідити історіографію форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України;
- проаналізувати методологічні засади дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України;
- охарактеризувати основні форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України;
- проаналізувати методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, виявити проблемні питання їх застосування;
- визначити та класифікувати адміністративно-правові засоби реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України;
- проаналізувати позитивний досвід адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах та визначити шляхи його впровадження в національну юридичну практику;
- сформулювати конкретні пропозиції щодо актуальних напрямів удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

*Об'єктом дослідження* є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у сфері діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

*Предметом дослідження* є форми та методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

**Методи дослідження.** У дисертації використано систему підходів, принципів і методів наукового пізнання, вибір яких зумовлений метою та завданнями дослідження з урахуванням його об'єкта й предмета.

Методологія дисертаційного дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських методів діалектики, метафізики, а також принципів об'єктивності й історизму; загальнонаукових методів, серед яких – прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний і структурно-функціональний методи, статистичний та соціологічний методи; спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких – методи порівняльного правознавства, метод юридичної логіки, метод юридичної догматики, а також метод юридичного моделювання.

В процесі аналізу історіографії дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України застосовуються закони діалектики, прийоми логічного методу, системний метод, а також принцип історизму (підрозділ 1.1). Філософські методи діалектики та метафізики, системний метод і прийоми логічного методу застосовуються для визначення методологічних засад дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України (підрозділ 1.2).

З метою характеристики основних форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України використовуються закони діалектики, прийоми логічного методу, системний і структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу, метод юридичної статистики, а також метод юридичного моделювання (підрозділ 2.1). Для характеристики методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України застосовуються системний та структурно-функціональний методи, метод юридичної догматики, а також прийоми юридичної логіки (підрозділ 2.2).

Адміністративно-правові засоби реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України досліджуються за допомогою законів діалектики з дотриманням принципу об'єктивності, прийомів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів, методів соціологічних досліджень і юридичної статистики, а також методів юридичної догматики та юридичного моделювання (підрозділ 2.3).

Для дослідження досвіду адміністративно-правового забезпечення

форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах використовуються прийоми логічного методу, системний метод і методологія порівняльного правознавства (підрозділ 3.1). Актуальні напрями вдосконалення системи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України визначаються за допомогою законів діалектики, прийомів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів, методів юридичної логіки і статистики, а також методу юридичного моделювання (підрозділ 3.2).

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, накази Міністерства розвитку громад та територій України.

*Емпіричною базою* дисертації є дані, акумульовані Державною службою статистики України, результати репрезентативних соціологічних досліджень Центру Разумкова, а також правова публіцистика, довідкові видання тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим комплексним дослідженням форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, у якому не лише розкрито особливості адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, а й наведено класифікацію конкретних адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності вказаного міністерства в контексті реформування системи органів публічної адміністрації України. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать такі:

*уперше:*

– 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, контрольно-наглядової, організаційної (адміністративно-господарська та організаційно-розпорядча діяльність), координаційної, комунікаційної, матеріально-технічної, інформаційної, 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 владних повноважень 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 центрального органу виконавчої влади в сфері організації місцевого самоврядування, забезпечення регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (задоволення публічних інтересів українського суспільства та держави, а також приватних інтересів громадян шляхом надання високоякісних адміністративних послуг);

– здійснено класифікацію адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України за різними критеріями (за методом правового регулювання, за юридичною силою правових підстав застосування, залежно

від суб'єкта застосування та кола суб'єктів, щодо яких вони застосовуються), що є основою для вдосконалення чинного національного законодавства та юридичної практики у сфері адміністративно-правового регулювання організації й діяльності Міністерства розвитку громад та територій України;

*удосконалено:*

– методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в контексті реформування всієї системи органів публічної адміністрації щодо особливостей застосування законів діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні та прийому «заперечення заперечення») та метафізики, принципів об'єктивності й історизму, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, серед яких ключову роль відведено методології порівняльного правознавства, методам юридичної догматики та юридичного моделювання;

– систему основних напрямів і способів реформування Міністерства розвитку громад та територій України, стрижнем якої повинна стати затверджена на рівні постанови Кабінету Міністрів України довгострокова Концепція розвитку місцевого самоврядування та територій в Україні (на період до 2050 року) та єдиний кодифікований акт місцевого самоврядування – Муніципальний кодекс України;

*набули подальшого розвитку:*

– узагальнення досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах, серед яких особливу увагу приділено моделям організації й діяльності міністерств у США, Французькій Республіці, Республіці Польща, Республіці Болгарія, Державі Ізраїль, Федеративній Республіці Німеччина, правові системи яких найбільше наближені до національної правової системи та демонструють високий рівень організації й адміністративно-правового забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади;

– систематизація історіографії дослідження та правових засад форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України яка дозволила виявити загальнонаукову тенденцію щодо активізації досліджень форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади з метою формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та обґрунтування необхідності прийняття Муніципального кодексу України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертаційному дослідженні положення, зроблені узагальнення, висновки та пропозиції мають загальнотеоретичне і прикладне значення для науки адміністративного права, правотворчої діяльності та юридичної практики у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Результати дослідження може бути використано в таких напрямках:

– *науково-дослідній сфері* – для розроблення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, класифікації та деталізації адміністративно-правових засобів реформування органів публічної адміністрації в цілому, а також для вивчення відповідних правових механізмів на загальнотеоретичному рівні й у межах інших галузей права;

– *правотворчій діяльності* – для розроблення оновленої Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку необхідно затвердити на рівні постанови Кабінету Міністрів України та деталізувати в наказах Міністерства розвитку громад та територій України, а також для розробки Муніципального кодексу України;

– *правозастосовній діяльності* – для поліпшення й удосконалення практики адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України;

– *навчальному процесі* – для підготовки підручників і посібників зі спеціальностей «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право України», «Муніципальне право», «Державне будівництво та місцеве самоврядування» а також під час викладання відповідних дисциплін.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення, висновки й пропозиції, що містяться в роботі, оприлюднені на трьох науково-практичних конференціях: «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2020 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 2020 р.); «Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення, висновки й рекомендації, що містяться в дисертаційній роботі, викладено у 4 статтях, які опубліковані в наукових виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, у тому числі 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 192 сторінки. Список використаних джерел налічує 233 найменування і займає 27 сторінок.

**РОЗДІЛ 1**  
**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**  
**ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА**  
**РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

**1.1. Історіографія дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України**

Проведення глибокого наукового аналізу будь-якого правового явища чи процесу неможливе без дослідження його історіографії. Протягом десятиліть у вітчизняній науці поступово формується юридична доктрина, в якій відточуються фундаментальні положення та висновки щодо правильного розуміння правових явищ та процесів, а також викристалізовується об'єктивне бачення перспектив їх розвитку. Питання правового забезпечення та організації діяльності центральних органів виконавчої влади привертає увагу багатьох дослідників, адже саме ці органи публічної адміністрації забезпечують точне та неухильне дотримання законів України, їх реалізацію та застосування, реалізують найважливіші функції держави. Не меншу увагу науковців привертають питання місцевого самоврядування, належної організації та функціонування житлово-комунального господарства, архітектурно-будівельного контролю та регіонального розвитку громад та територій України. Означені сфери суспільних відносин безпосередньо пов'язані із природними потребами людини, тому їх якісне правове регулювання є пріоритетним завданням органів публічної адміністрації в особі Міністерства розвитку громад та територій України. Вищевикладене обумовлює необхідність наукового аналізу історіографії форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України з метою виокремлення накопичених в юридичній доктрині наукових знань про вказаний предмет дослідження та формулювання конкретних практичних

пропозиції щодо удосконалення чинного національного законодавства, а також юридичної практики у даній сфері суспільних відносин.

Після проголошення незалежності для молодшої української держави постало актуальне завдання – провести ефективну адміністративно-територіальну реформу застарілої командно-адміністративної системи, яка дісталась країні у спадок від Радянського Союзу, реформувати систему місцевого самоврядування та житлово-комунального господарства України. Саме тому, для дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України важливе значення мають наукові праці присвячені адміністративно-територіальній реформі в Україні.

Це, зокрема, праці Б. Верховода «Адміністративно-територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування» (радянська система організації місцевого самоврядування не враховувала інтереси територіальних громад, була формально-декларативною та фактично імітувала реалізацію права місцевих громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, адже всі ключові питання організації життя в регіонах вирішували органи виконавчої влади, сформовані за партійним принципом) [31], О. Білянського «Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України (1998–1999 рр.)» (у публікації досліджено досвід близької за історичним розвитком та правовими традиціями до України держави, яка пройшла шлях від тоталітарного минулого до сучасної системи організації публічної влади у відповідності до європейських стандартів, що врешті решт і дозволило їй набути повноправного членства в ЄС) [15], О. Кучабського «Адміністративно-територіальна реформа в системі суспільних реформ України» (в публікації автором показано місце та роль адміністративно-територіальної реформи в реформаційних процесах національної держави, відображено її ключове значення для забезпечення сталого розвитку українського суспільства та удосконалення системи органів публічної адміністрації та місцевого самоврядування) [109], О. Панухника

«Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки» (в публікації вченим-економістом простежено вплив адміністративно-територіальної реформи на регіональні економічні процеси, забезпечення самодостатності територіальних громад) [148], В. Дієсперова «Сільські громади та адміністративно-територіальна реформа» (в публікації відображено значення адміністративно-територіальної реформи для розвитку сільських громад, подолання негативних тенденцій та депресивних настроїв в українському селі) [58], О. Філоненка та Ю. Філоненко «Адміністративно-територіальна реформа – які зміни потрібні сільським громадам» (науковцями чітко визначені потреби сільських громад в контексті адміністративно-територіальної реформи, а саме необхідні зміни в організації місцевого самоврядування, порядку формування економічно самодостатніх територій та встановлення раціонального механізму взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні) [213], І. Пилипенко «Центро-периферійна організація суспільства та адміністративно-територіальна реформа» (розкрито питання взаємодії між центральними органами публічної адміністрації та органами публічної влади на місцях, що є ключовим питанням адміністративно-територіальної реформи) [154], А. Пелехатого та О. Західної «Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів» (проаналізовано питання децентралізації фінансових ресурсів з метою забезпечення самодостатності органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-територіальної реформи) [151], М. Майброди та І. Ататей «Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні» (обґрунтовано актуальну необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні) [123], І. Магійович та А. Нагірного «Адміністративно-територіальна реформа у контексті вдосконалення системи державного управління» (проаналізовано значення адміністративно-територіальної реформи для вдосконалення системи публічного управління в Україні) [121], А. Марчук «Адміністративно-територіальна реформа як

передумова бюджетної децентралізації» (розкрито один із найважливіших аспектів адміністративно-правової реформи, який повинен забезпечити самодостатність об'єднаних територіальних громад) [129], О. Совгирі та О. Іщенка «Реформа виконавчої влади й адміністративно-територіальна реформа в контексті сучасної модернізації Конституції України: теоретико-прикладні аспекти» (досліджено теоретико-прикладні аспекти адміністративно-територіальної реформи та реформи органів публічної адміністрації та необхідності внесення змін до Конституції України щодо децентралізації системи публічного управління) [197], О. Стогової «Адміністративно-територіальна реформа в Україні як складова процесу децентралізації влади» (проаналізовано зміст та роль адміністративно-правової реформи для процесу децентралізації публічного управління в Україні) [198], С. Осипенко та І. Когут «Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації» (в науковій публікації вчених-економістів досліджено фінансовий аспект адміністративно-територіальної реформи, її значення для створення системи самодостатніх місцевих бюджетів) [142], Б. Буркинського, В. Горячука та Г. Мурзановського «Адміністративно-територіальна реформа України: економічний аспект» (дослідження присвячене економічним аспектам адміністративно-територіальної реформи, формуванню якісно нової бюджетної політики) [26], М. Барановського «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: чи є реальні успіхи у фінансовій діяльності територіальних громад?» (в публікації проаналізовано реальний фінансовий стан територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи децентралізації, виявлено актуальні проблеми формування та наповнення місцевих бюджетів) [9], Г. Манчуленко «Процес децентралізації влади та адміністративно-територіальна реформа в перцепції українців упродовж першого етапу реформи (2014 - 2018 рр.)» (досліджено важливий аспект сприйняття громадянами перших результатів процесу децентралізації публічного управління та адміністративно-правової реформи) [128].

Важливими також є праці, присвячені децентралізації, яка відображає сутність адміністративно-територіальної реформи. Серед найбільш актуальних, слід відзначити праці Н. Камінської «Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах» [76], А. Світличної «Децентралізація як спосіб організації публічної влади в державі» [189], Н. Капустіної «Децентралізація влади та її повноважень» [77], Т. Таукешевої «Децентралізація влади в Україні: фінансовий аспект» [204], Х. Приходько «Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання» [164], М. Попової «Децентралізація влади як механізм розвитку громад» [161], О. Скрипнюка «Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика» [193], О. Бородіної «Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства» [23], Т. Кулішенко «Децентралізація державної влади: проблема інституційної функціональності» [107], Л. Кримець «Децентралізація влади у контексті науково-освітнього простору» [102], Л. Ситник «Децентралізація публічної влади: проблеми становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні» [192], Я. Жаліло «Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки» [63], Т. Кулішенко «Децентралізація державної влади: основні підходи» [106], Н. Когут «Децентралізація влади: укріплення місцевого самоврядування» [87], С. Болдирєва та А. Цувіної «Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні» [19], І. Зарічного «Децентралізація влади в Україні як чинник демократизації» [72], І. Савенко та І. Седікової «Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні» [186], С. Сюті «Децентралізація влади як фактор зміцнення самостійності регіонів та забезпечення їх самодостатності» [201], Ю. Маслової «Децентралізація влади як вимога та принцип побудови ефективної системи влади в сучасних демократичних країнах» [130], М. Дураса «Децентралізація публічної влади в

Україні: сучасний стан та перспективи» [62], Л. Кізюн «Децентралізація влади та суміжні поняття» [82], М. Пільгун «Децентралізація влади в умовах реформування публічного управління в Україні» [156], Н. Пак «Централізація і децентралізація влади в Україні: сучасні виклики» [145], І. Бовсунівська «Децентралізація влади в Україні як головний фактор сталого розвитку об'єднаних територіальних громад» [16], М. Хитько та С. Рибкіної «Децентралізація системи влади – шлях створення нових можливостей для розвитку громадянорієнтованого середовища» [214], О. Каракасіді «Децентралізація державної влади і державного управління як специфічні умови збереження цілісності системи влади, єдності Української держави» [79], С. Верительника «Децентралізація влади в Україні за секторами» [30], М. Андріїва «Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей» [6], Т. Забейворота «Децентралізація влади як спосіб імплементації принципів належного врядування (Good Governance)» [68], І. Магновського «Децентралізація державної влади – запорука демократичного розвитку України: конституційно-правовий аспект» [122], Н. Чудик «Децентралізація влади – шлях до народовладдя» [219].

У зв'язку із процесом децентралізації важливе значення для даного дослідження мають праці присвячені організації публічного управління на регіональному рівні, серед яких роботи А. Чорнорук «Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції: досвід для України» [218] та Г. Зінченко «Організація публічного управління на регіональному рівні: європейський досвід для України» [74], В. Нестеровича «Децентралізація як конституційний принцип здійснення публічної влади на регіональному та місцевому рівнях» [136].

Ключовим моментом в адміністративно-правовій реформі децентралізації в Україні є створення об'єднаних територіальних громад. У зв'язку із чим необхідно звернути увагу на праці: О. Світового та А. Мовчанюка «Законодавче та фінансове забезпечення процесу створення об'єднаних територіальних громад» [190], М. Манойленка «Створення нових

об'єднаних територіальних громад як основа розвитку депресивних територій України» [126], А. Переверзевої «Методичний підхід до визначення вартості створення робочих місць у об'єднаних територіальних громадах» [152], С. Задорожної «Актуальні питання кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад в Україні» [71], А. Медини «Аналіз розвитку місцевого самоврядування в Україні та створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації» [132], В. Устименка та І. Заблудської «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти» [212], В. Чижа та Т. Сахно «Взаємозв'язок розвитку об'єднаних територіальних громад із розвитком регіону» [216], В. Кравціва та І. Сторонянської «Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку» [98], О. Коркуни «Роль об'єднаних територіальних громад і міських агломерацій у розвитку економіки держави: зарубіжний досвід» [94], В. Павлюка «Інноваційні форми розвитку територіальних об'єднань та місцевих громад: «поселення майбутнього»» [144], Т. Куценко «Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд» [108].

Важливими для удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є праці, присвячені зарубіжному досвіду проведення децентралізації та реформування органів місцевого самоврядування. Це, зокрема, праці Я. Сарнецької «Досвід Польщі у фіскальній децентралізації та перспективи його використання в Україні» [187], У. Ватаманюк-Зелінської та М. Фіковської «Європейський досвід реформ місцевого самоврядування» [28], О. Шевченка та М. Коваленко «Наближення публічного управління в Україні до Європейських стандартів» [222], А. Світличної та Д. Джоса «Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні. Аспекти публічного управління» [188], В. Величка «Децентралізація влади: міжнародний досвід» [29], М. Кравчук «Децентралізація влади як гарантія демократизації держави та суспільства: міжнародно-правовий аспект» [99], О. Сергєєвої «Зарубіжний

досвід оцінювання публічної влади» [191], І. Грицяк, Л. Шереметьєвої та К. Баранцевої «Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні» [48], П. Любченка та О. Смоляр «Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування» [120], П. Ворони «Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади» [35], В. Політанського «Світові моделі електронного урядування: виклики правової сучасності» [160], Б. Дзюндзюка «Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві» [57], К. Мануїлової «Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. Інвестиції: практика та досвід» [127], О. Росоляк «Децентралізація публічної влади: європейський досвід та поступ України» [185].

З метою дослідження форм та методів діяльності міністерства розвитку громад та територій України були також використані праці, безпосередньо присвячені системі органів виконавчої влади в Україні, формам та методам діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому та окремих міністерств. Це, зокрема, праці Є. Гетьмана «Система органів виконавчої влади» [40], Д. Слинька «Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України» [195], Д. Журавльова «Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України» [67], М. Коваліва та І. Стахури «Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади» [84], І. Городецької «Методи адміністративної діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель» [45], В. Куйбіди та С. Возного «Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад» [105], В. Шатіла «Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення» [221], Ю. Буглака «Форми, методи і критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування» [24], М. Жукова «Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти

діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз» [66], О. Правоторової «Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони» [162].

Не менш важливими для даного дослідження є праці присвячені поняттю, сутності та різним аспектам публічного адміністрування. Це, зокрема, роботи І. Бородіна «Функції публічного управління» [22], Н. Шури «Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці» [228], В. Білої «Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів» [14], А. Хрідочкіна «Методи публічного адміністрування сферою інтелектуальної власності: поняття і класифікація» [215], Є. Тарана «Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України» [202], Д. Бараненка «Публічне адміністрування як нова форма організації діяльності центральних органів виконавчої влади» [8], В. Нагаєва «Публічне адміністрування» [135], Л. Лощиної та Г. Ковтун «Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ» [117], І. Патерило «Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації» [149], Ю. Легези «Розгляд питання поняття «публічне адміністрування» [112], Є. Болотіної «Реформування моделі публічного адміністрування в умовах євроінтеграції України» [20].

На окрему увагу в контексті теми даного дослідження заслуговує монографія Ю. Кіцула [83].

Особливе значення для даного дослідження мають наукові праці, присвячені окремим формам діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, одній із основних форм діяльності міністерства – нормотворчості.

Одним із перших у перші роки становлення незалежної України питання нормотворчої діяльності органів державної влади досліджували вітчизняні науковці М.І. Панов та М.П. Воронов [146, с. 139-163].

Дослідники запропонували проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (закону про закони), який мав би стати єдиною правовою основою нормотворчої діяльності, проте і на теперішній час залишається проектом.

Також слід відзначити праці В. Погорілка та М. Малишка «Стратегія і тактика законотворення» [159, с. 49-57], Б. Ольховського і Є. Ольховського «Дещо про нормотворчість у сучасних умовах» [140, с. 6-14], які також були першопрохідцями у сфері дослідження нормотворчості в незалежній Україні.

В.С. Ковальський та І.П. Козінцев проаналізували теоретичні та логічні засади правотворчості, чому була присвячена окрема монографія [85]. В.В. Шишко дослідив культурологічні проблеми правотворчості, окремо зупинився на категоріальному апараті правоутворення та провів розмежування між нормотворчістю, правотворчістю, законотворчістю та законодавчою діяльністю [225].

Окремим видам та напрямам нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації були присвячені праці Н.Ф. Лати «Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [111, с. 15-17]; А.О. Рибалкіна «Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії)» [183, с. 16-17]; М.О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» [153, с. 17-18]; В.Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» [10, с. 14-16]; В.В. Федоренка та О.В. Скрипнюка «Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення» [194], О.А. Шевчук «Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні» [223, с. 239-249].

В подальших дослідженнях науковці знову наголошували на необхідності розробки та прийняття закону про закони. Так, А.О. Рибалкін сформулював пропозиції стосовно проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» та підкреслив необхідність чіткого визначення

видів відомчих нормативно-правових актів і об'єктів можливого правового регулювання кожного з них [183, с. 14-17].

В контексті децентралізації публічного управління в Україні важливим є дослідження нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування. Так, М.О. Петришина детально дослідила актуальні проблеми природи та механізму муніципальної нормотворчості, її теоретично-правові засади та ступінь забезпеченості; визначила систему актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування; проаналізувала основні стадії й етапи муніципального нормотворчого процесу в Україні та зарубіжних країнах. За результатами дослідження М.О. Петришина запропонувала комплекс заходів щодо вдосконалення правового забезпечення й організації нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування в Україні [153, с. 16-18].

В.Р. Барський також акцентував увагу на важливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні муніципальної нормотворчості, проаналізував закономірності та властивості даного процесу на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування. Науковець розкрив компетенційні засади нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та охарактеризував склад муніципальних нормотворчих правовідносин; визначив технологічні вимоги та параметри щодо підготовки проекту нормативно-правового акта, його офіційного подання до представницького органу місцевого самоврядування, а також щодо його обговорення, процедури безпосереднього прийняття рішення й офіційного оприлюднення в офіційних джерелах [10, с. 14-17].

В контексті теми даного дослідження важливе значення мають наукові праці, присвячені окремим аспектам юридичної техніки нормотворчої діяльності. На цьому напрямку слід відзначити праці І.О. Биля «Теоретичні основи використання нормотворчої техніки» [13] та О.Л. Дзюбенко «Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні» [56].

Так, І.О. Биля запропонувала визначення поняття нормотворчої техніки, її співвідношення з поняттями юридичної й законодавчої техніки,

нормотворчої технології, визначила її місце в юридичній практиці й системі юридичних знань. Нею було проведено розмежування нормотворчої техніки і організаційно-процедурних правил, а також правил, що регулюють пізнавальну діяльність, правил опублікування, систематизації нормативних правових актів, планування нормотворчої діяльності. Вчена детально дослідила питання впливу нормотворчої техніки на визначення змісту нормативних правових актів, охарактеризувала логічні, спеціально-юридичні, мовностилістичні правила й засоби структурування нормативних правових актів, а також встановила основні напрями втілення нормотворчої техніки в практику нормотворчої діяльності в Україні [13, с. 14-18].

О.Л. Дзюбенко дослідила проблемні питання юридичної техніки. На підставі аналізу видів юридичної техніки та способів відомчої нормотворчості вона сформулювала визначення поняття «юридична техніка відомчої нормотворчості», охарактеризувала її види та складові (правила, засоби, прийоми, способи); розглянула правила нормопроекування відомчих актів, які включають правила їх зовнішнього оформлення та правила викладу текстів, а також визначила сутність відомчих підзаконних актів як результату відомчої нормотворчості. В роботі О.Л. Дзюбенко розкрито принципи права, які використовуються у відомчій нормотворчості, висвітлено стан юридичної техніки відомчої нормотворчості в Україні й обґрунтовано шляхи її удосконалення [56, с. 13-15].

В окрему групу слід виділити дослідження, присвячені адміністративному процесу, в яких аналізується діяльність суб'єктів нормотворчої діяльності щодо прийняття, зміни або скасування підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів. Це, зокрема, дослідження О.В. Кузьменко «Адміністративний процес у парадигмі права», в якому формулюються дефініції нормотворчого, дозвільного, реєстраційного, контрольного, атестаційного проваджень [104, с. 27-31], С.Л. Горьової «Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення)», в якій досліджено теоретичні основи нормотворення в

адміністративному праві, особливості функціонування норм в адміністративно-правовій сфері, здійснено порівняльний аналіз адміністративного нормотворення за законодавством України та інших країн. Крім того, в роботі С.Л. Горьової детально проаналізовано функціональне призначення адміністративного нормотворення в системі права, особливості формування норм адміністративного права, які регулюють статус органів виконавчої влади, вплив нормотворчих відносин на адміністративно-правове нормотворення у сфері державного управління [47, с. 15-17].

Також слід відзначити роботу О.В. Констанція «Джерела адміністративного права України», в якій проаналізовано систему та особливості нормативно-правових актів, які містять загальнообов'язкові правила поведінки у галузі державного управління, теорію і практику нормотворчої діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування [90, с. 16-18].

На особливу увагу, в контексті даного дослідження, заслуговує робота О.Х. Юлдашева «Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності», в якій розкрито сутність регуляторної політики у сфері господарської діяльності. На підставі аналізу чинного законодавства, що регулює нормотворчу (регуляторну) діяльність, узагальнення зарубіжних і вітчизняних концепцій організації даного процесу науковець сформулював визначення поняття нормативної моделі регуляторної діяльності і зробив важливий висновок про те, що якість господарсько-правових актів перебуває у прямій залежності від якості методологічних засад, організації їх підготовки, прийняття та спостереження за результативністю. Крім того, він виявив й оцінив фактори (чинники), які можуть суттєво впливати на якість регуляторних актів, запропонував їх класифікацію та нову теорію системної розробки автоматизованого пошуку правової інформації [229, с. 25-29].

Враховуючи сферу компетенції Міністерства розвитку громад та територій України, окремо слід відзначити праці, присвячені конституційним засадам організації місцевого самоврядування в Україні та питанню

співвідношення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це, зокрема, праці Б.В. Калиновського «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні», в якій висвітлено поняття, природу та ознаки конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні, проаналізовано їх систему, а також конкретизовано та розкрито значення конституційних принципів для нормотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [75, с. 17-19]; Т.О. Карабін «Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання», в якій проведений комплексний аналіз теоретичних і практичних аспектів співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади в Україні, обґрунтовано ознаки критеріїв, які покладені в основу розмежування повноважень зазначених органів, їх значення для нормотворчої діяльності, а також висвітлено проблемні питання співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [78, с. 20-22]; дослідження О.В. Чумакової «Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу», в якому проведений комплексний науковий аналіз шляхів розвитку місцевого самоврядування в державах ЄС і визначені напрями розвитку системи місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської інтеграції, проаналізовано концептуальні засади місцевого самоврядування в ЄС та Україні, правові засади становлення нормотворчої діяльності на рівні місцевого самоврядування та шляхи усунення прогалин в законодавчому регулюванні зазначених суспільних відносин [220, с. 17-19].

Враховуючи триваючу адміністративно-правову реформу децентралізації в Україні, варто звернути увагу на роботу В.В. Тісногуз «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні», в якій проаналізовано окремі аспекти делегованої нормотворчості. [209, с. 17-19].

Важливе значення для даного дослідження мають також праці, присвячені забезпеченню принципу законності в процесі нормотворчої діяльності. Це, зокрема, праці Л.М. Горбунової «Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади» та «Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності» [43; 44]. Зокрема, Л.М. Горбунова в своєму дисертаційному дослідженні проаналізувала проблеми реалізації конституційного принципу законності у сфері нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні, розробила пропозиції щодо оптимізації забезпечення законності нормативно-правових актів шляхом удосконалення діяльності органів юстиції України з державної реєстрації та правової експертизи даних актів; визначила нормотворчий аспект законності як визначальний принцип формування підзаконної системи правового регулювання в Україні та нормотворчої діяльності органів виконавчої влади; узагальнила основні види порушень вимог законності у процесі розробки, погодження, прийняття та звернення до виконання підзаконних нормативно-правових актів [44, с. 18-20].

Зважаючи на достатньо велику кількість теоретичних та практичних проблем у сфері нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, все більше фахівців схиляються до необхідності прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». Цьому питанню присвячені, зокрема, праці М.І. Панова «Законодавче врегулювання нормотворчості: загальна характеристика проекту Закону України «Про нормативно-правові акти»» [147], Л.М. Легіна «Правове регулювання нормотворчого та законодавчого процесів» [113], В. Косович «Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України» [95], А.М. Мірошніченко «Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»?» [134].

Актуальні проблеми удосконалення нормотворчості органів публічної адміністрації, способи подолання колізій в національному законодавстві, а

також напрями систематизації та підвищення ефективності законодавства дослідив Я.І. Ленгер [114, с. 17-19].

Таким чином, в історіографії форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України можна умовно виділити такі етапи:

- перший етап (з початку 90-х років ХХ століття і до початку ХХІ століття) – дослідження вітчизняних науковців, присвячені формам та методам діяльності центральних органів виконавчої влади в перші роки становлення української державності та національної правової системи;

- другий етап (з початку ХХІ століття і до сьогодні) – праці науковців, присвячені актуальним проблемам реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в контексті адаптації національного законодавства та юридичної практики до права Європейського Союзу тощо).

Аналіз історіографії дослідження форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому, та Міністерства розвитку громад та територій України зокрема дозволяє сформулювати висновок про те, що в юридичній науці сформувалась тенденція щодо активізації наукових досліджень даної тематики, що актуалізує проведення окремого дослідження в рамках доктрини адміністративного права.

В свою чергу, історію становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України 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.

## **1.2. Методологічні засади дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України**

Методологія дослідження будь-якого правового явища чи процесу повинна включати в себе увесь інструментарій наукового пізнання, адже правова матерія є складною формою організації суспільного життя, яка формується та розвивається під впливом політичних, економічних, соціальних, демографічних та навіть географічних факторів. Зокрема, форми та методи діяльності центральний органів публічної адміністрації регламентовані нормами чинного національного законодавства, які в свою чергу встановлюються вищим органом законодавчої влади, який формується політичними партіями та складається із представників різних соціальних та демографічних груп, представляє інтереси різних регіонів із своїм специфічним баченням розвитку суспільства та держави. Нарешті, положення про конкретне міністерство затверджується постановою уряду, який взагалі є органом публічної адміністрації, який представляє інтереси тієї політичної сили, яка отримала більшість місць у парламенті.

Враховуючи вищевикладене, методологія дослідження форм та методів центрального органу публічної адміністрації повинна враховувати та включати елементи методології політичних, економічних та інших наук. Особливо це стосується форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, функціонування якого найбільше пов'язана із економічними та політичними процесами – адміністративно-територіальною реформою, реформою житлово-комунального господарства, розподілом бюджетних коштів між центром та регіонами та визначенням основних напрямів їх використання.

Варто також звернути увагу на спеціальні наукові дослідження, присвячені методології наукового пізнання. Так, окремі публікації методології дослідження в юридичній науці в цілому та адміністративному праві зокрема присвятили О. Ганьба, В. Мірошніченко «Особливості сучасної методології правових наукових досліджень» [39], М. Кельман

«Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку» [80], Н. Кушакова-Костицька «Методологічні проблеми сучасних правових досліджень: об'єктивна необхідність чи суб'єктивна формальність» [110], Г. Лук'янова «Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці» [119], В. Пашинський «Методологічний інструментарій дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення оборони держави» [150] та інші науковці.

Для обрання правильного інструментарію дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України важливо з'ясувати зміст самого поняття «методологія юридичної науки».

Під методологію юридичної науки П.М. Рабінович пропонує розуміти систему підходів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ [180, с. 618].

Наведене визначення є лаконічним та цілком відображає саму суть методології юридичної науки, яка покликана допомогти досліднику обрати оптимальних шлях наукового пошуку та надати відповідний обґрунтований методологічний інструментарій, використання його дозволить досягти результатів дослідження в розумні строки та з мінімальними витратами матеріально-технічних та людських ресурсів.

На думку Д.І. Голосніченко методологія дослідження в юридичній науці – «це не простий набір певних основоположних понять та категорій, не сукупність прийомів і методів. Це більш ємне поняття. Методологія є теоретичним обґрунтуванням доцільності застосування відповідних підходів і способів, які використовуються для проведення певного теоретико-юридичного дослідження, а також дібрана на науковій основі для означеної мети система прийомів і способів, тобто відповідних методів» [42, с. 10].

Д. Голосніченко справедливо акцентує увагу на необхідності теоретичного обґрунтування доцільності застосування тих або інших наукових підходів і способів, які використовуються для проведення певного

теоретико-юридичного дослідження, адже правильно обраний інструментарій є умовою ефективної наукової роботи.

В процесі дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України необхідно використовувати органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, а також принципів об'єктивності та історизму. Діалектичний метод передбачає розгляд форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в динаміці, під впливом та у взаємозв'язку із всіма факторами, які впливають на повсякденну діяльність даного органу публічної адміністрації. Головним законом діалектики є закон єдності та боротьби протилежностей, який проявляється в діяльності міністерства у формі протистояння між публічними та приватними інтересами суб'єктів владних повноважень, а також у взаємодії між центральним органом виконавчої влади та органами місцевого врядування на місцях. І в першому, і в другому випадку є протилежні позиції, інтереси, потреби, проте тільки в єдності зазначених протилежностей здійснюється їх розвиток, відбувається пошук компромісу, в якому відображається належний стан речей – оптимальні моделі реалізації публічних та приватних інтересів учасників публічно-правових відносин та раціональні, ефективні моделі розподілу повноважень між центральним та місцевими органами публічної адміністрації, зокрема між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Не менш показовим законом діалектики, який проявляється в діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є закон переходу кількісних змін у якісні. Зокрема, постійні намагання провести в Україні ефективну адміністративно-територіальну реформу, що знайшло відображення у значній кількості змін до чинного законодавства та появі нових законів та підзаконних актів, врешті решт призводить до якісних змін – реальному об'єднанню територіальних громад, утворення якісно нових представницьких органів місцевого самоврядування. Трансформаційні

процеси в самому Міністерстві розвитку громад та територій України, які супроводжувались значною кількістю організаційних та правових змін, призвели до утворення якісно нового органу публічної адміністрації – міністерства із європейськими стандартами діяльності, відкритого для громадського контролю, з ефективним менеджментом та системою оцінки діяльності кожного з підрозділів (департаментів). На трансформацію Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального в Міністерство розвитку громад і територій України вплинула значна кількість факторів. Це і революція гідності, і остаточний геополітичний вибір України, закріплений в Конституції України, і війна на Сході України, і остання адміністративно-територіальна реформа децентралізації, а також інші фактори.

Необхідним інструментом дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є такий прийом діалектики як «заперечення заперечення». Він дозволяє досліднику рухатися від невизнання певної закономірності до формування впевненості в її існуванні, підкріпленої науково обґрунтованими доказами. Зокрема, можна заперечувати існування або ефективність певних форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, проте під впливом об'єктивних знань та результатів дослідження заперечити власне первинне заперечення, довести важливість або необхідність певних форм та методів діяльності одного із ключових центральних органів публічної адміністрації.

Не менш важливо в процесі даного дослідження використовувати принципи об'єктивності та історизму, які є невід'ємними елементами методу діалектики. Принцип об'єктивності передбачає використання в процесі дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України лише перевіреної інформації – офіційних текстів законів та підзаконних нормативно-правових актів, результатів репрезентативних соціологічних досліджень, проведених провідними соціологічними

службами, публікацій науковців у фахових виданнях та рецензованих монографіях і колективних працях.

В свою чергу застосування принцип історизму передбачає урахування тих історичних факторів, які вплинули та продовжують впливати на форми та методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Це, зокрема, історичні події, які безпосередньо вплинули на правосвідомість суб'єктів владних повноважень, які розробляли та затверджували нормативну основу діяльності міністерства, здійснювали його реформування тощо.

Філософський метод метафізики передбачає дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України поза зв'язками з іншими політичними та правовими інституціями, з точки зору чистої теорії та вимог до належної організації органу публічної адміністрації. Зокрема, методі метафізики дозволяє сформувати ідеальну модель міністерства, з усіма структурними підрозділами та визначити повний перелік його функцій та методів діяльності.

Враховуючи те, що форми та методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України досліджуються в рамках політичних, економічних наук, науки державного управління, в процесі дослідження даного органу публічної адміністрації важливо встановити всі дисциплінарні зв'язки, використовуючи загальнонаукові методи: прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, аксіоматичний метод та метод порівняння, прийоми соціологічного методу та історико-правовий метод дослідження.

Зокрема, прийоми соціологічного методу дозволяють виявити рівень довіри громадян до суб'єктів владних повноважень Міністерства розвитку громад та територій України, встановити рівень легітимності його відомчих нормативно-правових актів та окремих форм та методів діяльності.

Ключову роль в процесі даного дослідження відіграють спеціально-юридичні методи, до яких слід віднести: формально-юридичний метод або метод юридичної догматики, який є похідним від загальнонаукового

аксіоматичного методу; метод порівняльного правознавства, який є похідним від загальнонаукового методу порівняння та передбачає аналіз зарубіжних політичних та правових систем, зарубіжного законодавства з метою запозичення найкращого позитивного досвіду адміністративно-правового забезпечення та адміністрування основних форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади; метод юридичної статистики, який дозволяє проаналізувати об'єктивну статистичну інформацію щодо результатів реалізації окремих форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України – кількість прийнятих відомчих нормативно-правових актів, кількість проведених контрольно-наглядових, міжнародних та наукових заходів тощо; метод юридичного моделювання, який дозволяє сконструювати оптимальну модель сучасного органу публічної адміністрації, визначити його форми та методи діяльності, а також запропонувати конкретні заходи щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики, враховуючи історично перевірені та зарубіжні моделі організації та діяльності міністерств.

На особливу увагу в контексті теми даного дослідження заслуговують метод юридичної догматики, який дозволяє сформулювати чітко визначені правові аксіоми, які не потребують доведення.

Прикладом юридичної догми (норми-аксіоми) є положення ст. 3 Конституції України, згідно з якою «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [92].

Таким чином, для будь-якого органу публічної адміністрації юридичною аксіомою є верховенство прав і свобод людини, що означає неприпустимість нехтування правами людини заради досягнення політичних цілей, заборону на обмеження конституційно закріпленого обсягу прав і свобод людини в процесі здійснення нормотворчої, правозастосовчої та контроль-наглядової діяльності міністерства.

Правовою аксіомою для визначення змісту форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є визначений в Конституції України євроінтеграційний курс. Нормотворчість міністерства, як одна із основних форм його діяльності, повинна здійснюватись із урахуванням основних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Крім того, правовою основою нормотворчої діяльності міністерства повинні стати європейські стандарти у сфері архітектурно-будівельного контролю, житлово-комунального господарства та організації місцевого самоврядування.

До правових аксіом, які повинні стати основою реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, слід віднести норми Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України. В національній правовій системі чітко закріплений примат міжнародного права, тобто верховенство норм ратифікованих міжнародних договорів над нормами національного права, адаптація національного законодавства у сфері місцевого самоврядування до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів є одним із основних завдань Міністерства розвитку громад та територій України.

Ефективне удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є неможливим без запозичення найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн у даній сфері суспільних відносин, тому пріоритетним методом дослідження в рамках даної роботи є метод порівняльного правознавства, який передбачає аналіз зарубіжних правових систем в частині правової регламентації форм та методів діяльності органів публічної адміністрації.

Враховуючи зростаючу роль громадянського суспільства в управлінні соціально-значимими проектами та у вирішенні питань місцевого значення, суттєве значення для дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України мають прийоми соціологічного

методу. Основним критерієм оцінки ефективності діяльності міністерства повинен стати рівень довіри громадян до суб'єктів владних повноважень, тому проведення регулярних соціологічних досліджень щодо рівня довіри до органів публічної адміністрації та наукове узагальнення їх результатів є основою для удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. Тому для повноти даного дослідження необхідним є використання таких прийомів соціологічного методу як анкетування, опитування, спостереження. Зокрема показовими є результати соціологічних досліджень, які відображають результати діяльності органів публічної адміністрації. Так, наприклад, згідно із результатами загальнонаціонального дослідження проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 7 по 14 лютого 2019 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, найчастіше громадяни України висловлюють довіру волонтерським організаціям (їм довіряють 67% опитаних), Збройним Силам України (62%), Державній службі з надзвичайних ситуацій (61%), Церкві (61%), добровольчим батальйонам (57%). До інституцій, який довіра висловлюються частіше, ніж недовіра, відносяться також Державна прикордонна служба (їй довіряють 52% опитаних, не довіряють – 36%), Національна гвардія України (відповідно 50% і 38%), ЗМІ України (відповідно 49% і 43%) та громадські організації (відповідно 45% і 41%). Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (83% їм не довіряють), ЗМІ Росії (83%), Верховній Раді України (82%), судовій системі (78%), політичним партіям (77%), Уряду України (75%), комерційним банкам (75%), Президенту України (71%), Прокуратурі (70%), Національному банку України (68%), Верховному Суду (65%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (65%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (64%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (64%), Антикорупційному суду (62%), Конституційному Суду (62%), профспілкам (58%) [184].

Таким чином, рівень недовіри до уряду наближений до 80 відсотків, тобто є критичним. Міністерство розвитку громад та територій України, як складова Кабінету Міністрів України, знаходиться в тому ж полі недовіри, тому наведені результати соціологічного дослідження є тривожним сигналом для всієї політичної організації влади. Необхідність реформування всього державного апарату є очевидною і про позитивні зрушення буде свідчити тільки відновлення поваги громадян.

Ключове роль в методології дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України відіграє метод юридичного моделювання, який включає в себе інноваційні підходи до формування нової концепції організації діяльності органів публічної адміністрації з використанням технології штучного інтелекту. Кабінетом Міністрів України 2 грудня 2020 року схвалена Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні [93].

Відповідно до вказаної Концепції, впровадження інформаційних технологій, частиною яких є технології штучного інтелекту, є невід'ємною складовою розвитку соціально-економічної, науково-технічної, оборонної, правової та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення. В концепції підкреслено, що відсутність концептуальних засад державної політики в галузі штучного інтелекту не дозволяє створювати та розвивати конкурентоспроможне середовище в зазначених сферах діяльності [93].

Україна є членом Спеціального комітету із штучного інтелекту при Раді Європи та у жовтні 2019 року приєдналася до Рекомендацій Організації економічного співробітництва і розвитку з питань штучного інтелекту (Organisation for Economic Co-operation and Development, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449).

Таким чином, метод юридичного моделювання є інструментом розробки пропозицій що внесення змін до чинного законодавства, а також формування перспективного законодавства у сфері правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та

територій України.

Таким чином, в процесі дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України необхідно використовувати органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, а також враховувати той факт, що діяльність даного міністерства найбільше пов'язана із економічними та політичними процесами – адміністративно-територіальною реформою, реформою житлово-комунального господарства, розподілом бюджетних коштів між центром та регіонами та визначенням основних напрямів їх використання, тому методологія дослідження форм та методів даного центрального органу публічної адміністрації повинна враховувати та включати елементи методології політичних, економічних та інших наук.

### **Висновки до розділу 1**

1. В історіографії форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України можна умовно виділити такі етапи:

- перший етап (з початку 90-х років ХХ століття і до початку ХХІ століття) – дослідження вітчизняних науковців, присвячені формам та методам діяльності центральних органів виконавчої влади в перші роки становлення української державності та національної правової системи;

- другий етап (з початку ХХІ століття і до сьогодення) – праці науковців, присвячені актуальним проблемам реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в контексті адаптації національного законодавства та юридичної практики до права Європейського Союзу тощо).

2. Аналіз історіографії дослідження форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому, та Міністерства розвитку громад та територій України зокрема дозволяє сформулювати висновок про те, що в юридичній науці сформувалась тенденція щодо активізації наукових

досліджень даної тематики, що актуалізує проведення окремого дослідження в рамках доктрини адміністративного права.

3. 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.

4. Діяльність Міністерства розвитку громад та територій України найбільше пов'язана із економічними та політичними процесами – адміністративно-територіальною реформою, реформою житлово-комунального господарства, розподілом бюджетних коштів між центром та регіонами та визначенням основних напрямів їх використання, тому методологія дослідження форм та методів даного центрального органу публічної адміністрації повинна враховувати та включати елементи методології політичних, економічних та інших наук.

## РОЗДІЛ 2

### ОСНОВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

#### **2.1. Поняття та класифікація основних форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України**

В Україні розпочалися масштабні реформи системи центральних органів виконавчої влади, які обумовлені потребою трансформації апарату національної держави з метою подолання корупції, інформатизації публічних правовідносин та побудови реально партнерських відносин між громадянами та публічною адміністрацією. Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України отримало нову назву – Міністерство розвитку громад і територій. Звичайно, реформа полягає не тільки у зміні назви органу публічної адміністрації, головною є концептуальна зміна форм діяльності відповідного міністерства згідно із визначеними цілями та пріоритетами. Уряд оприлюднив Програму дій, яка визначає цілі та пріоритети діяльності протягом наступних п'яти років. Серед основних напрямів роботи Уряд визначив розвиток людського капіталу та економіки, євроінтеграцію, безпеку та рівень комфорту життя громадян. Перед Міністерством розвитку громад і територій поставлені наступні цілі: українці матимуть комфортне та доступне житло; українці отримають якісні комунальні послуги; українці зменшать втрати при споживанні тепла, гарячого водопостачання та інших енергетичних ресурсів в будинках; українці будуть відповідально поводитися із побутовими відходами та не засмічуватимуть навколишній життєвий простір; українці житимуть у комфортних містах та селах; українці матимуть реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад; українці, що мешкають в «депресивних регіонах», матимуть достатні можливості для розвитку [177]. Механізм досягнення поставлених цілей

потребує належного наукового обґрунтування, визначення найоптимальніших правових способів (засобів) виконання поставлених перед публічною адміністрацією завдань, прогнозування можливих наслідків запланованих реформ та мінімізації негативного впливу на рівень соціальної захищеності населення, реалізації прав і свобод громадян. Вищезазначене обумовлює необхідність проведення спеціального наукового дослідження форм діяльності Міністерства розвитку громад і територій з метою визначення шляхів їх удосконалення, внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Форми діяльності центральних органів виконавчої влади досліджуються в роботах фахівців у сфері державного управління та адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, С. Болдирєва, В. Величка, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Серьогіної, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів. Серед спеціалізованих досліджень даної тематики слід відзначити роботи Н. Железняк «Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання)» [65], О. Предместнікова «Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України» [163], Д. Слинко «Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України» [195].

Науковці у сфері державного управління визначають форми діяльності органів публічної адміністрації як зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках, та поділяють їх на правові, організаційні та матеріально-технічні [52, с. 57-59].

До правових форм діяльності міністерства відносять нормотворчу, правозастосовну, установчу та контрольну форми діяльності. Нормотворча форма діяльності міністерства реалізується шляхом ординарного, законопроектного та спеціального провадження. У межах ординарного провадження здійснюється видання міністром наказів, затвердження положень, інструкцій, правил та інших документів нормативно-правового характеру. Законопроектне провадження передбачає діяльність щодо розробки проектів законів України. Розробка проектів урядових і президентських актів та їх внесення на розгляд Кабінету Міністрів у встановленому порядку здійснюється у рамках спеціального провадження.

Правозастосовна форма діяльності міністерства являє собою діяльність з реалізації нормативних приписів шляхом видання наказів індивідуального правостановлюючого або правоохоронного характеру, доручень організаційно-розпорядчого характеру, надання спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності фізичним і юридичним особам, реєстрації актів, прав, об'єктів тощо.

Установча форма діяльності здійснюється як безпосередньо міністерством, так і через Кабінет Міністрів України. Вона пов'язана із провадженнями щодо формування структури цього органу, системи його територіальних органів, утворення, реорганізації, ліквідації підприємств, організацій та установ, що належать до сфери його управління, призначення їх керівників, погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [52, с. 59].

Контрольна форма діяльності міністерства конкретизується у нормотворчому та виконавчому провадженнях. Нормотворче провадження передбачає контроль керівника цього органу за діяльністю з видання правових актів його заступниками, керівниками структурних підрозділів, територіальних органів, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій з правом їх скасування, в разі якщо ці акти суперечать Конституції України, іншим актам законодавства. Виконавче провадження являє собою поточний

контроль за ефективністю діяльності апарату, територіальних органів центрального органу виконавчої влади, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, підприємств, організацій та установ, що належать до його сфери управління. Це провадження застосовується міністрами також стосовно тих центральних органів виконавчої влади, діяльність яких вони спрямовують та координують.

Організаційні форми діяльності міністерства поділяються на основні та допоміжні. До основних слід віднести персональну діяльність міністра, заступників міністра, керівників структурних підрозділів апарату цього органу, територіальних органів; засідання колегіальних центральних органів виконавчої влади; засідання колегії, громадської ради, інших консультативних, дорадчих та допоміжних органів колегіального характеру центральних органів виконавчої влади [52, с. 59-60].

Допоміжними організаційними формами роботи міністерства є участь його керівництва у засіданнях колегій інших органів виконавчої влади, у парламентських і комітетських засіданнях та слуханнях, робочі поїздки по країні, офіційні візити за кордон, участь у міжнародних переговорах, прийом громадян, проведення прес-конференцій, участь у роботі семінарів, конференцій, симпозіумів тощо.

До матеріально-технічних форм роботи міністерства належать: робота з депутатськими запитами, зверненнями, обробка інформації, підготовка звітів, ведення бухгалтерського обліку, статистичної звітності, електронного документообігу, діловодство, господарська робота [52, с. 59-62].

Таким чином, форми діяльності міністерства доцільно поділити на чотири основні групи:

- правові (юридично-значущі) форми діяльності – нормотворчість (міжвідомча і відомча), правозастосування (посвідчення юридичних фактів, вирішення юридичних конфліктів та притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна діяльність;

- організаційні – адміністративно-господарська (матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства) та організаційно-розпорядча діяльність (кадрове забезпечення діяльності міністерства та оперативне управління його діяльністю);

- інформаційні – оприлюднення публічної формації про діяльність міністерства (прес-конференції, прес-релізи, інформаційні стенди, ведення офіційного веб-сайту) та відповіді на звернення громадян та інформаційні запити щодо доступу до публічної формації;

- комунікаційні форми діяльності – налагодження комунікаційних зв'язків між міністерством та іншими органами публічної адміністрації та обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу.

Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій відповідають, завданням будь-якого міністерства, які визначені у ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якою основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування 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 [176].

Детально форми та напрями діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламентовані в чинному Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України. Зокрема, у відповідності до п. 3 вказаного Положення, основними завданнями міністерства є:

- забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо: територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання (виконання даного завдання здійснюється за допомогою таких форм діяльності міністерства, як нормотворча, організаційна, координаційна);

- забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (реалізація контрольної-наглядової форми діяльності міністерства);

- забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства (реалізується за допомогою нормотворчості) [171].

В п. 4 Положення про Міністерство розвитку громад та територій України розкриваються та конкретизуються конкретні форми та способи діяльності міністерства, яке, відповідно до покладених на нього завдань:

- визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер діяльності (за допомогою нормотворчості як основної форми діяльності міністерства);

- затверджує: державні будівельні норми, зокрема з питань реставрації, консервації, ремонту і пристосування пам'яток архітектури і містобудування; програми підвищення енергоефективності у будівельній галузі; кваліфікаційні вимоги до виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури тощо (нормотворча форма діяльності);

- розробляє і здійснює заходи, спрямовані на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва (організаційна та комунікаційна форми діяльності);

- сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів (організаційна та інформаційна форми діяльності);

- розробляє державну стратегію регіонального розвитку, щорічні плани заходів щодо її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки регіональних стратегій розвитку (нормотворча, організаційна та комунікаційна форми діяльності);

- здійснює відповідно до законодавства: проведення в установленому порядку моніторингу соціально-економічних та інших показників розвитку регіонів; розроблення за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм подолання депресивності територій і проведення моніторингу їх виконання (контрольно-наглядова та комунікаційна форми діяльності);

- здійснює: повноваження центрального органу виконавчої влади з нормування у будівництві; управління у сфері містобудування шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та проведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування; проведення містобудівного моніторингу на державному рівні; організаційне забезпечення з питань державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, формування житлового фонду соціального призначення, кредитування індивідуальних сільських забудовників, реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду та реалізації інфраструктурних проектів; організаційне, науково-технічне забезпечення виконання завдань з реформування і розвитку житлово-комунального господарства; технічного регулювання стосовно будівельних виробів, будинків і споруд, розроблення технічних регламентів; заходи щодо

створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення (нормотворча, контрольна-наглядова та організаційна форми діяльності);

- перевіряє в межах повноважень, передбачених законом, дотримання нормативних документів і нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії (контрольно-наглядова форма діяльності);

- подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо: актів законодавства з питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; адміністративно-територіального устрою; об'єднання територіальних громад; нормативно-правового забезпечення з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування; нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади; адаптації національного законодавства у сфері місцевого самоврядування до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів; вдосконалення механізмів інвестування та фінансування у будівництві та житлово-комунальному господарстві; державних програм у сфері будівництва і житлово-комунального господарства; проведення експертизи і затвердження проектів будівництва; державного фінансування капітальних вкладень і договірних відносин у будівництві; здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства; порядку формування цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги, які підлягають регулюванню; забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, збільшення частки відновлюваних джерел енергії та

альтернативних видів палива в енергетичному балансі України (нормотворча форма діяльності);

- веде містобудівний кадастр на державному рівні та забезпечує ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов (організаційна форма діяльності);

- затверджує перелік базових організацій з науково-технічної діяльності у будівництві; подає відповідному центральному органу виконавчої влади пропозиції щодо призначення органів з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів (організаційна форма діяльності);

- проводить в межах повноважень, передбачених законом: галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва та житлово-комунального господарства; моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації; вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі; стану реформування та розвитку житлово-комунального господарства, підготовки та проходження опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства за енергоносії, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг (контрольно-наглядова форма діяльності);

- розробляє та координує програми підвищення енергоефективності та енергозбереження в житлово-комунальному господарстві, обладнання житлових будинків засобами обліку і регулювання споживання води та теплової енергії; формує прогностичні баланси споживання теплової енергії (нормотворча, організаційна та комунікаційна форми діяльності);

- забезпечує виконання державних цільових програм у відповідних сферах, функціонування системи базових організацій з науково-технічної діяльності у будівництві (організаційна та комунікаційна форми діяльності);

- організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників сфери будівництва, житлово-комунального господарства (організаційна форма діяльності);

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України (нормотворча форма діяльності);

- інформує та надає роз'яснення щодо реалізації державної політики у відповідних сферах (інформаційна форма діяльності) [171] (інформаційна форма діяльності).

У відповідності до п. 5 вказаного Положення, Міністерство розвитку громад та територій України з метою організації своєї діяльності:

- здійснює в межах повноважень, передбачених законом, разом із відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм (контрольно-наглядова та комунікаційна форми діяльності);

- виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру з питань, що належать до його компетенції (організаційна форма діяльності);

- сприяє відповідно до законодавства забезпеченню виконання міжнародних договорів України; забезпечує здійснення адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з питань, що належать до його компетенції; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна (нормотворча форма діяльності);

- координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції (інформаційна та комунікаційна форми діяльності);

- здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (адміністративно-господарська, організаційно-розпорядча та матеріально-технічна форми діяльності);

- здійснює претензійно-позовну роботу, звертається до суду з позовами щодо захисту своїх прав та законних інтересів, а також інтересів держави у відповідних сферах (правозастосовча форма діяльності);

- здійснює в установленому порядку добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Міністерства (організаційна форма діяльності);

- вживає заходів до створення та розвитку інформаційних систем і ресурсів, розробляє та впроваджує в межах повноважень, передбачених законом, сучасні інформаційно-комунікаційні технології (інформаційна та матеріально-технічна форми діяльності);

- розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян з питань, що належать до його компетенції (інформаційна, організаційна та матеріально-технічна форми діяльності);

- оприлюднює інформацію про діяльність Міністерства, організовує в установленому порядку виставкову та видавничу діяльність, проведення конкурсів, семінарів, конференцій, конгресів з питань, що належать до його компетенції (інформаційна форма діяльності);

- здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за станом охорони праці на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління (контрольно-наглядова форма діяльності) [171].

Міністерство розвитку громад і територій під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого

самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями (комунікаційна форма діяльності).

Критерієм для класифікації форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є структура міністерства. Так, до структури Міністерства розвитку громад та територій України входять:

- Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою (до структури якого входять: експертна група європейської інтеграції та міжнародної технічної допомоги; експертна група стратегічного та бюджетного планування; експертна група цифрової трансформації та стратегічних комунікацій) – здійснює нормотворчу, організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- Директорат регіональної політики (до структури якого входять: експертна група стратегічного планування регіонального розвитку; експертна група секторальних програм регіонального розвитку; експертна група з питань транскордонного співробітництва, експертна група інституційної підтримки регіональної політики та співпраці з донорами) – здійснює нормотворчу, організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- Головне управління координації та оцінки ефективності регіональної політики (до структури якого входять: відділ оцінки ефективності регіональної політики; відділ координації та взаємодії з місцевими органами влади) – здійснює координаційну та контрольню-наглядову форми діяльності;

- Директорат просторового планування територій та архітектури (до структури якого входять: експертна група містобудування та планування територій; експертна група сталого розвитку населених пунктів; експертна група формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю і нагляду) – здійснює нормотворчу, організаційну та контрольню-наглядову форми діяльності;

- Головне управління архітектури та містобудівного кадастру (до структури якого входять: відділ інформаційного забезпечення містобудівного кадастру та моніторингу діяльності із планування територій; відділ технічного забезпечення та адміністрування містобудівного кадастру) – здійснює організаційну, інформаційну та контрольню-наглядову форми діяльності;

- Головне управління архітектурно-будівельного контролю і нагляду (до структури якого входять: відділ реалізації державної політики у сфері сервісних послуг у будівництві та архітектурно-будівельного контролю і нагляду; відділ взаємодії з Державною сервісною службою містобудування України та Державною інспекцією містобудування України) – здійснює організаційну та контрольню-наглядову форми діяльності;

- Директорат технічного регулювання у будівництві (до структури якого входять: експертна група технічного регулювання у будівництві; експертна група проектування у будівництві; експертна група підвищення енергетичної ефективності в будівельній галузі) – здійснює нормотворчу, організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- Директорат енергоефективності (до структури якого входять: експертна група енергоефективності громадських будівель, експертна група енергоефективності житлових будівель, відділ енергозбереження у сфері ЖКГ) – здійснює організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- Департамент житлової політики та благоустрою (до структури якого входять: відділ моніторингу та експлуатації утримання житлового фонду, відділ формування та реалізації політики з житлових питань, відділ реалізації житлових програм, відділ благоустрою, відділ нормативно-методичного забезпечення в житловій сфері) – здійснює нормотворчу та контрольню-наглядову форми діяльності;

- Департамент комунальних послуг та комунального обслуговування (до структури якого входять: відділ теплопостачання; відділ водопровідно-каналізаційного господарства; відділ розвитку систем життєзабезпечення;

відділ нормативно-методичного забезпечення в сфері інженерних систем та комунальних послуг; відділ реалізації державних програм ЖКГ та програм розвитку муніципальної інфраструктури України; відділ поводження з побутовими відходами та комунального обслуговування) – здійснює нормотворчу, організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- Департамент впровадження пріоритетних проектів регіонального розвитку (до структури якого входять: відділ північних регіонів, відділ південних регіонів, відділ центральних регіонів, відділ західних регіонів, відділ східних регіонів, відділ міжнародних проектів) – здійснює організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- Фінансовий департамент (до структури якого входять: відділ фінансування регіональних, будівельних програм та розрахунків; відділ фінансування програм житлово-комунального господарства; відділ планування бюджетних програм, мережі та зведеної звітності; відділ бухгалтерського обліку та звітності) – здійснює організаційну та контрольну наглядову форми діяльності;

- Юридичний департамент (до структури якого входять: відділ нормативно-правової роботи, експертизи проектів актів з питань будівництва; відділ нормативно-правової роботи та експертизи проектів актів з питань житлово-комунального господарства; відділ нормативно-правової роботи, експертизи проектів актів з питань регіональної політики та місцевого самоврядування та взаємодії з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України; відділ претензійно-позовної роботи; відділ правової роботи) – здійснює правові форми діяльності (нормотворчість, тлумачення норм права, правозастосування);

- Департамент економіки систем життєзабезпечення (до структури якого входять: відділ забезпечення сталого функціонування підприємств комунального господарства, відділ тарифної політики, відділ моніторингу виконання інвестиційних програм та діяльності підприємств житлово-комунального господарства, відділ нормативно-методичного забезпечення

економіки систем життєзабезпечення та моніторингу проблемних питань регіонів) – здійснює організаційну та контрольню-наглядову форми діяльності;

- Управління інформаційних технологій (до складу якого входять: відділ технічного забезпечення, відділ захисту інформації та електронних сервісів) – здійснює організаційну та інформаційну форми діяльності;

- Управління ціноутворення, економіки та договірних відносин у будівництві (до структури якого входять: відділ ціноутворення та експертизи проектів, відділ економіки та договірних відносин) – здійснює нормотворчу, організаційну та контрольню-наглядову форми діяльності;

- відділ взаємодії із засобами масової інформації (здійснює інформаційну форму діяльності); оперативню-диспетчерський відділ (здійснює організаційну форму діяльності); відділ управління державною власністю (здійснює організаційну форму діяльності); сектор контролю (здійснює контрольню-наглядову форму діяльності); сектор протокольного забезпечення міжнародного співробітництва Міністерства (здійснює організаційну форму діяльності); сектор з питань запобігання та виявлення корупції (здійснює контрольню-наглядову форму діяльності); сектор з питань цивільного захисту (здійснює організаційну форму діяльності); сектор мобілізаційної роботи та з питань оборони (здійснює організаційну та комунікаційну форми діяльності); сектор режимно-секретної роботи (здійснює організаційну форму діяльності); сектор тендерних процедур (здійснює організаційну та матеріально-технічну форми діяльності); сектор розвитку громадянського суспільства (здійснює комунікаційну та інформаційну форми діяльності);

- Секретаріат Державного секретаря Міністерства (до складу якого входять: відділ інформаційно-аналітичного забезпечення, відділ організаційно-господарського забезпечення) – здійснює організаційну, матеріально-технічну та інформаційну форми діяльності;

- Управління документообігу (до складу якого входять: загальний відділ, відділ по роботі із зверненнями громадян та запитами на публічну інформацію) – здійснює організаційну, матеріально-технічну та інформаційну форми діяльності;

- Департамент персоналу (до складу якого входять: відділ кадрового менеджменту, відділ відбору та прогнозування розвитку персоналу, відділ організаційно-методичного забезпечення та заохочувальної політики, відділ по роботі з персоналом державних підприємств) – здійснює організаційну та комунікаційну форми діяльності;

- відділ внутрішнього аудиту – здійснює контрольну-наглядову форму діяльності.

Таким чином, сама структура Міністерства розвитку громад та територій України вказує на різноманітність форм та методів діяльності даного органу публічної адміністрації.

Окрему увагу в рамках даного дослідження необхідно приділити нормотворчій діяльності Міністерства розвитку громад та територій України як основній формі його діяльності.

На думку групи українських науковців під керівництвом О.В. Петришина, нормотворчість – це діяльність уповноважених на це суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою [206, с. 210-214].

До основних ознак нормотворчості науковці відносять наступні:

- нормотворчість є етапом правоутворення. Під час нормотворчості в нормативно-правових актах мають закріплюватися норми права, які є результатом узагальнення найбільш важливих повторювальних суспільних відносин, а також засобом витіснення шкідливої суспільної політики. Крім того, нормотворчість нерідко створює необхідні правові умови для розвитку нових відносин, у яких зацікавлене суспільство (наприклад, створення фондів фінансування будівництва), або, навпаки, не допускає розвиток нової

небажаної практики (наприклад, репродуктивне клонування людини). Право, що зароджується у суспільстві, завдяки нормотворчій діяльності уповноважених суб'єктів набуває формальної визначеності, державного захисту, системності, що суттєво підвищує його регулятивну ефективність;

- нормотворчість є правовою формою діяльності публічної влади поряд із правозастосуванням, тлумаченням права, контрольно-наглядовою та установчою діяльністю. Тому нормотворча діяльність урегульована правом і є юридично значущою, тобто породжує правові наслідки. Основна відмінність нормотворчості від інших правових форм діяльності полягає в тому, що її метою є створення, зміна або скасування норм права;

- результатом нормотворчої діяльності є нормативно-правові акти, за допомогою яких формально закріплюють норми права. Загальним результатом нормотворчості є законодавство як джерело права;

- нормотворчість здійснюється уповноваженими на це суб'єктами – органами і носіями публічної влади; органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, народом та територіальними громадами. При цьому переважна більшість нормативно-правових актів приймається органами державної влади та органами місцевого самоврядування: нормотворча діяльність здійснюється ними на основі виконання завдання підтримання загального соціального порядку. Крім того, суб'єктами нормотворчості можуть виступати інші особи, яким публічна влада делегувала нормотворчі повноваження (наприклад, державні та недержавні організації);

- нормотворчість здійснюється за певною процедурою, яка регламентується законодавством. Процедурний характер нормотворчої діяльності (тобто її здійснення в установленому порядку) зменшує вірогідність свавілля та помилкових рішень, забезпечує створення справедливих та ефективних норм права. Додержання процедури розгляду, прийняття та набрання чинності нормативно-правовими актами є однією з умов легальності нормотворчого процесу. Суттєві порушення процедури

нормотворчості можуть призвести до визнання нормативно-правового акта недійсним у судовому порядку [206, с. 210-214].

А.О. Рибалкін пропонує під нормотворчістю розуміти нормативно впорядковану, офіційну діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили [183, с. 15-17].

В цілому варто погодитись із вищенаведеним визначенням. Нормотворча діяльність (нормотворчість) є окремим видом правотворчості, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів органів публічної адміністрації (державної виконавчої влади та місцевого самоврядування), інших уповноважених суб'єктів (на підставі делегованих повноважень) щодо прийняття, зміни або скасування підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів на підставі, на виконання та у відповідності до чинних законів України з метою оперативного врегулювання суспільних відносин.

Порядок нормотворчої діяльності інших органів виконавчої влади регламентує Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Так, ст. 3 вказаного закону регламентує правові засади діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: «Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України».

У відповідності до ст. 8 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Згідно із ч. 2 ст. 8 зазначеного закону, міністр як керівник міністерства у сфері нормотворчої діяльності:

- визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;

- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;

- скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;

- скасовує повністю чи в окремій частині накази заступника міністра – керівника апарату;

- підписує накази міністерства;

- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення [176].

Таким чином, у сфері відомчої нормотворчості міністр є ключовою фігурою, адже саме він підписує накази, якими затверджуються інструкції, порядки, правила, стандарти та інші результати нормотворчої діяльності відповідного міністерства.

Важливе значення для правової регламентації нормотворчої діяльності органів державної влади мають положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [169].

Так, ст. 7 зазначеного закону регламентує планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів: «Регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження».

Підготовку аналізу регуляторного впливу регламентує ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської

діяльності». У відповідності до її положень: «стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу, причому аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій. Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

- визначити цілі державного регулювання;

- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

- описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

- оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

- оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

- визначити показники результативності регуляторного акта;

- визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття [169].

Для забезпечення принципів гласності та демократичності нормотворчої діяльності Міністерства розвитку громад та територій України важливе значення мають положення ст.ст. 9 та 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Так, у відповідності до ст. 9 зазначеного закону «кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані

протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє. Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта» [169].

Не менш важливими є положення ст. 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка регламентує процедуру відстеження результативності регуляторних актів, що також позитивно впливає на підвищення якості нормотворчої діяльності, дозволяє оперативно реагувати на допущені прорахунки в процесі правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із державною регуляторною політикою у сфері господарської діяльності. Так, у відповідності до ст. 10 вказаного закону «стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності. Відстеження результативності регуляторного акта включає: виконання заходів з відстеження результативності; підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності. Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань. Одержані при здійсненні повторного відстеження результативності значення показників результативності порівнюються із значеннями цих показників, що були одержані при здійсненні базового відстеження. Періодичні відстеження результативності здійснюються з метою перевірки сталого досягання регуляторним актом цілей, задекларованих при його прийнятті, після здійснення повторного відстеження результативності цього регуляторного акта. Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності

цим актом або більшістю його положень, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, не встановлено більш ранній строк. Періодичні відстеження результативності регуляторного акта здійснюються раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта, у тому числі і в разі, коли дію регуляторного акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено після закінчення цього визначеного строку» [169].

До правових основ нормотворчої діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід віднести закони України: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «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».

Правовою основою нормотворчої діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є також Закон України «Про запобігання корупції» в частині виявлення та усунення корупційних ризиків в проектах відомчих нормативно-правових актів міністерства, які проходять обов'язкову антикорупційну експертизу.

З метою недопущення порушень європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в процесі нормотворчої діяльності міністерства необхідно враховувати положення вказаної Конвенції, практику Європейського суду з прав людини, а також нормативні приписи Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [167].

Правовою основою нормотворчої діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є також підзаконні нормативно-правові акти, зокрема: Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів

міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 [170]; Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12.04.2005 за № 381/10661 [166].

А згідно із п. 1.3. Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації «державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (далі - Єдиний державний реєстр)» [166].

Отже, до правових основ нормотворчої діяльності Міністерства розвитку громад та територій України відносяться закони України: «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV, «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. тощо.

Не менш важливою формою діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яка заслуговує окремої уваги, є контрольна-наглядова діяльність, які здійснюється як самим міністерством, так і підпорядкованими йому органами публічної адміністрації (інспекціями, комісіями тощо).

Науковці у сфері державного управління справедливо зазначають, що важливою ланкою системи державного управління є контроль. Процеси децентралізації державного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави. Контроль у державному управлінні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу: порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [53, с. 137-138].

Таким чином, контрольна діяльність є неодмінною складовою та окремою формою діяльності будь-якого органу публічної адміністрації. Щодо форм діяльності міністерства, то, враховуючи правовий статус, завдання та компетенцію даного центрального органу виконавчої влади, контрольна діяльність наряду із нормотворчістю є основною формою діяльності, зокрема, Міністерства розвитку громад та територій України.

В.К. Колпаков слушно зазначає, що контроль є одним з найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Аналіз існуючої практики свідчить, що контрольна діяльність містить такі елементи: визначення характеру і строків контрольованих заходів; залучення до контролю спеціалістів, представників громадськості; аналіз підсумків контролю, формування висновків і прийняття рішень; розробка заходів по виконанню прийнятих рішень, вибір шляхів, форм, методів їх реалізації. До контрольної діяльності висувається цілий ряд вимог, згідно з якими вона повинна бути: підзаконною, тобто контроль має

здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів; систематичною, тобто мати регулярний характер; своєчасною, тобто проводитись своєчасно, що значно підвищує ефективність контролю; всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати. Ця вимога дозволяє і поширювати передовий досвід, попереджувати помилки та упущення; об'єктивною, тобто виключати упередженість; гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягає контролю; результативною (дієвою). Ця діяльність не може обмежуватися виявленням фактичного стану справ. Вона повинна супроводжуватися конкретними заходами по усуненню недоліків [89, с. 457-458].

Наведений перелік вимог до контрольної діяльності доцільно доповнити вимогою дотримання суб'єктами контролю принципів верховенства права та належного урядування, тобто недопущення порушень основних прав і свобод людини в процесі здійснення контрольної діяльності та забезпечення відкритості суб'єктів та об'єктів контролю для здійснення паралельного (перехресного) громадського контролю з боку незалежних громадських організацій, міжнародних правозахисних груп та окремих громадських експертів із висвітленням всіх процесів такого контролю в Інтернет та інших засобах масової інформації.

Вчені-фахівці у сфері державного управління зазначають, що контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і

технологій контролю, визначається як процес контролю. Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо. Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контролюваного об'єкта є організаційною системою контролю [53, с. 138].

У зв'язку із вищевикладеним слід зазначити, що коло об'єктів контролю Міністерства розвитку громад та територій України є надзвичайно широким: це і система органів місцевого самоврядування, і об'єкти житлово-комунального господарства, архітектури та будівництва, і підприємства, які здійснюють діяльність пов'язану із благоустроєм населених пунктів та поводженням із побутовими відходами. Кількість управлінських рішень та їх виконавців вимагає від центрального апарату міністерства чіткої організації та планування контрольної діяльності.

З погляду організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контролюваного об'єкта науковці розрізняють такі види контролю: внутрішній (внутрівідомчий) і зовнішній (надвідомчий). Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості (у більшості випадків як інспектування). Зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів і в основному стосується однієї зі сторін їхньої діяльності. У державному управлінні розрізняють такі види контролю: управлінський і бюджетний. Управлінський контроль – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних додатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. Бюджетний контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з

метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам [53, с. 138].

В умовах триваючої економічної кризи особливого значення в діяльності Міністерства розвитку громад та територій України набуває бюджетний контроль, який здійснюється як відповідними підрозділами самого міністерства (внутрішній контроль), так і підрозділами Державної аудиторської служби України (зовнішній контроль). Особливе значення має контроль використання бюджетних коштів, наданих у формі субсидій та субвенцій (дотацій) органам місцевого самоврядування. Реформа децентралізації була спрямована на створення самодостатніх об'єднаних територіальних громад, тому факти нецільового використання бюджетних коштів повинні виявлятися засобами як внутрішнього та зовнішнього контролю із невідворотним притягненням винуватих осіб до юридичної відповідальності згідно із чинним законодавством.

Управлінський контроль, на думку фахівців у сфері державного управління, має такі докорінні відмінності від бюджетного контролю: бюджетний контроль поширюється виключно на економічні дані, тоді як управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програми розвитку, навчання); управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу, а бюджетний контроль – підвищення ефективності діяльності органу; управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно [53, с. 139].

Таким чином, управлінський контроль як форма діяльності Міністерства розвитку громад та територій України повинен здійснюватись тільки комплексно, за участю всіх суб'єктів владних повноважень міністерства та бути націленим на підвищення результативності та раціональності діяльності органу публічної адміністрації. Раціональною є

поступова автоматизація управлінського контролю з використанням технології штучного інтелекту, які буде здійснювати неупереджений аналіз управлінських рішень, процесів, технологій.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного управління науковці розрізняють попередній, або превентивний, поточний, або оперативний, та підсумковий контроль. Мета попереднього контролю полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Цей вид контролю використовують щодо ресурсів. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей [137, с. 23-24].

Значення попереднього контролю в діяльності Міністерства розвитку громад та територій України обумовлено особливостями об'єктів контролю міністерства, в роботі яких здійснюється обіг великих обсягів матеріально-технічних, фінансових та людських ресурсів (архітектура, будівництво, житлово-комунальне господарство, поводження із побутовими відходами та благоустрій населених пунктів).

Поточний контроль відбувається безпосередньо у процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; коригує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей. Тобто зворотний зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає більший ефект, ніж підсумковий, і дає змогу проводити систематичне оцінювання стану справ, їх регулювання за

допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану. Мета підсумкового контролю полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірка виконання рішень, винесених контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась, і її наслідками. У цьому випадку доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалась після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими буде мати справу організація.

Для забезпечення ефективності контролю він має відповідати таким вимогам: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю [53, с. 140].

Правовою основою здійснення контрольної діяльності Міністерством розвитку громад та територій України є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V [172]. Правовою основою здійснення бюджетного контролю діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є Закон України «Про публічні закупівлі» та Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43.

Організаційна форма діяльності Міністерства розвитку громад та територій України регламентована законами України: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про публічні закупівлі», «Про адміністративні послуги» а також Положенням про Міністерство розвитку громад та територій України.

Так, згідно із ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням

Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним веб-порталом електронних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг [165].

У відповідності до ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги», суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг) [165].

Щодо інформаційної форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід зазначити, що її правовою основою є закони України: «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», а також Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3.

Так, згідно із п. 8 останнього, на офіційному веб-сайті (веб-порталі) органу виконавчої влади (міністерства) розміщується така інформація: найменування органу; основні завдання та нормативно-правові засади діяльності; структура та керівництво органу; прізвища, імена та по батькові керівників; місцезнаходження апарату, територіальних органів та відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси офіційних веб-сайтів (веб-порталів) та електронної пошти); основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників; нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу; плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до

них; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу; звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомості про регуляторну діяльність органу; перелік та порядок надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і бюджетними установами, які перебувають в їх управлінні та яким делеговані повноваження з надання таких послуг; відомості про взаємодію з громадською радою при органі виконавчої влади; відомості про проведення консультацій з громадськістю, громадської експертизи та врахування громадської думки у своїй діяльності; зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу; розпорядок роботи органу та час прийому керівництва; підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу; цільові програми у відповідній сфері; відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти; державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу; поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері; відомості про наявні вакансії [173].

Таким чином, форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламентовані чинним законодавством, зокрема, законами 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 запобігання корупції», «Про публічні закупівлі», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та чинним Положенням про Міністерство розвитку громад та територій України (попередня назва – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій доцільно поділити на чотири основні групи: правові (юридично-значущі) форми діяльності – нормотворчість (міжвідомча і відомча), правозастосування (посвідчення юридичних фактів, вирішення юридичних конфліктів та

притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна; організаційні – адміністративно-господарська (матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства) та організаційно-розпорядча діяльність (кадрове забезпечення діяльності міністерства та оперативне управління його діяльністю); інформаційні – оприлюднення публічної формації про діяльність міністерства (прес-конференції, прес-релізи, інформаційні стенди, ведення офіційного веб-сайту) та відповіді на звернення громадян та інформаційні запити щодо доступу до публічної формації; комунікаційні форми діяльності – налагодження комунікаційних зв'язків між міністерством та іншими органами публічної адміністрації та обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу.

Враховуючи вище викладе, форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід визначити як сукупності передбачених чинним законодавством основних напрямів та видів його діяльності: установчої, нормотворчої, правозастосовчої, інтерпретаційної, контрольно-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.

Сучасні процеси тотальної інформатизації вимагають постійного удосконалення інформаційних та комунікаційних форм діяльності Міністерства розвитку громад і територій шляхом повного переходу на електронний документообіг та відмови від «паперової» бюрократії, що є цілком можливим завдяки використанню технологій цифрового підпису та зростаючим потужностям інформаційних мереж. Вказані зміни потребують нормативної регламентації на рівні відомчих нормативно-правових актів

міністерства. Не менш важливим є продовження політики децентралізації, надання максимальної автономії органам місцевого самоврядування із збереженням за органами виконавчої влади лише контрольно-наглядових повноважень.

## **2.2. Основні методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України**

В теорії держави та права під методами правового регулювання розуміють певне сполучення основних і допоміжних способів правового регулювання, наявність (чи відсутність) можливості у осіб, на яких воно поширюється, самостійно встановлювати та уточнювати правові форми їх поведінки, характер підстав, з настанням яких пов'язуються виникнення, зміна та припинення правових стосунків між ними, а також ступінь деталізованості правового регулювання. Якщо в правовому регулюванні перевага віддається встановленню обов'язків, обмежується ініціатива суб'єктів права з конкретизації положень юридичних приписів, що визначають їх поведінку, серед юридичних фактів переважають акти одностороннього волевиявлення (наприклад, адміністративні накази), а правова регламентація має суцільний, всеохоплюючий характер, то правове регулювання базується на імперативному методі. І навпаки, якщо в правовому регулюванні ширше, ніж зобов'язання та заборони, застосовуються дозволи, сторони відносин, що їх регулює право, мають змогу відступати від зазначених у правових нормах варіантів поведінки та вільні самі ухвалювати рішення щодо участі в цих відносинах (зокрема, через укладення між собою різноманітних правочинів), право визначає лише найбільш важливі аспекти їх взаємодії, то правове регулювання засновується на диспозитивному методі [69, с. 215-216].

На думку Т.С. Ківалової та Г.Є. Смелянець концепція розгляду методу правового регулювання у двох аспектах (як загального й галузевого методу)

дає змогу проникнути всередину вивчення цього істотного правового явища, з'ясувати його структуру, джерело виразу, тобто розглянути метод правового регулювання як самостійну правову категорію [81, с. 35].

Заохочувальний метод передбачає стимулювання за допомогою комплексного застосування різних способів правового заохочення такої поведінки суб'єктів права, яка є найбільш бажаною з погляду досягнення цілей правового регулювання [69, с. 215-216].

Крім класичних заборон, дозволів та зобов'язань, на думку теоретиків, допоміжними способами правового регулювання є примус, заохочення, покарання, надання пільг, виключення з переліку обов'язків, пом'якшення юридичної відповідальності тощо. Ці способи не мають самостійного регулятивного значення, а використовуються разом з основними способами правового регулювання для посилення та оптимізації їх дії [69, с. 215].

В. Юровська, досліджуючи імперативний метод адміністративного права, зауважує, що навіть узагальнений огляд окремих груп суспільних відносин, що формують предмет адміністративного права, дає підстави стверджувати, що імперативний метод є, безумовно, основним методом правового регулювання, який поряд з приписами та заборонами застосовує такі специфічні способи як субординація та координація. Регулюючий вплив його елементів головним чином знаходить свій прояв у так званих організаційних відносинах (зокрема за рахунок приписів, що визначають адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації та інших суб'єктів адміністративного права), відносинах, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу (зокрема й адміністративних стягнень) тощо. Меншою мірою імперативний метод проявляється у відносинах, що виникають у зв'язку із наданням та одержанням адміністративних послуг. Однак переформатування предмета адміністративного права і включення до його кола таких правовідносин, що будуються на засадах «взаємного права вимоги», таких, що характеризуються рівністю (хоча і часом відносною) їх учасників, є

наслідком неминучої зміни акцентів у правовому регулюванні таких відносин, застосуванні інших, більш збалансованих засобів правового впливу. При цьому вбачається, що подальший вектор наукового дослідження потенціалу імперативного методу не має базуватися на гіпертрофованому уявленні про людиноцентризм і принцип правовладдя як вседозволеності, а має бути спрямований на пошуки оптимального співвідношення застосування елементів як імперативного, так і диспозитивного методів адміністративного права [230, с. 154].

Крім того, В. Юровська зазначає, що специфіка методу адміністративного права полягає в неповторності поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання, балансі використання дозволів, приписів і заборон. На її думку, метод адміністративного права як правову категорію варто розглядати в широкому розумінні як специфічну сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів і прийомів (засобів) впливу на ті суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, збалансоване застосування яких дає змогу створити належні й достатні умови для забезпечення реалізації та захисту прав особи в публічній сфері, а також вузькому розумінні як конкретні сукупності інструментів регулювального впливу на окремий різновид адміністративних правовідносин [231, с. 191].

В цілому слід погодитись із думкою В. Юровської щодо неповторності поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання в адміністративному праві, тим більше, що діяльність Міністерства розвитку громад та територій України спрямована на регулювання господарських правовідносин у сфері житлово-комунального господарства, благоустрою населених пунктів, поводження із побутовими відходами. Зокрема, міністерством розробляються та затверджуються типові господарські договори про надання послуг, інвестиційні програми суб'єктів господарювання. Таким чином, в процесі реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України активно

застосовується диспозитивний метод правового регулювання, який надає учасникам правовідносин самостійно визначати конкретні умови та порядок надання послуг, розвитку інфраструктури тощо.

У зв'язку із вищевикладеним варто погодитись із Д. Шемеліним, який зазначає, що при реалістичному підході до дослідження сучасних методів правового регулювання необхідно визнати, що дихотомічна класифікація методів на імперативні та диспозитивні дещо застаріла, тому раціональніше розглядати кожен галузевий метод як неповторну сукупність способів регулювання. Ускладнення правового регулювання в певній галузі права призводить до ускладнення структури методу правового регулювання цієї галузі та введення до нього раніше невластивих елементів. Саме тому для таких галузей з традиційно імперативними методами правового регулювання як право фінансове, кримінальне, сімейне та, звичайно, адміністративне право, треба вести мову про появу та розширення елементів диспозитивності. Тенденція до посилення елементів диспозитивності в структурі навіть традиційно імперативних методів правового регулювання пов'язана, перш за все, з реалізацією на практиці закріпленого в Конституції України положення про те, що людина є найвищою соціальною цінністю. У зв'язку з цим, необхідно побудувати несуперечливу концепцію реформування структури методу адміністративного права, що органічним чином забезпечуватиме існування таких елементів диспозитивного регулювання як адміністративний договір та адміністративні послуги, сфера адміністративного розсуду, інститут адміністративного оскарження [224, с. 457].

Актуальність дослідження методів діяльності Міністерства розвитку громад і територій обумовлена необхідністю завершення в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, пов'язаних з децентралізацією та встановленням нових партнерських відносин між центральною владою та регіонами, посиленням ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. На заміну імперативному методу, притаманному командно-адміністративній системі

управління, має прийти інструментарій диспозитивного методу державного управління регіонами із збереженням за державою контрольно-наглядових функцій, що передбачає застосування імперативного методу лише у випадку порушення норм національного законодавства та умов адміністративних договорів з боку суб'єктів владних повноважень органів місцевого самоврядування. Саме тому проведення даного дослідження має як теоретичне, так і практичне значення.

Методи діяльності центральних органів виконавчої влади досліджуються в роботах фахівців у сфері державного управління та адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів. Серед останніх досліджень слід відзначити роботи В. Криволапчука «Сучасний погляд на методи адміністративного права» [101] та В. Юровської «Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз», «Класифікація методів адміністративного права: критерії та види» та «Диспозитивний метод адміністративного права як орієнтир подальших реформаційних процесів у сфері публічної адміністрації» [231; 233; 232].

Так, в останній публікації В. Юровська справедливо зазначає, що стрімкий розвиток окремих інститутів громадянського суспільства та поступова трансформація вітчизняного адміністративного законодавства підтверджують тенденцію до лібералізації правового регулювання адміністративних правовідносин, розвитку договірних засад у сфері адміністративного права та послідовного досягнення збалансованого використання (одночасного, змішаного тощо) як імперативних, так і диспозитивних начал в адміністративно-правовому регулюванні, що у свою чергу яскраво свідчить не лише про невпинний процес переосмислення ролі та призначення адміністративного права, а й про те, що вітчизняна

адміністративно-правова наука розвивається в дусі передових сучасних європейських досліджень, при цьому не втрачаючи своєї національної приналежності та самостійності [232]. Не зважаючи на значну кількість досліджень форм та методів діяльності органів публічної адміністрації в доктрині адміністративного права, методи діяльності Міністерства розвитку громад і територій досліджені у науковій літературі фрагментарно, в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення даного дослідження, особливо в контексті адміністративно-територіальної реформи та продовження євроінтеграційних процесів.

Методи діяльності центральних органів виконавчої влади доцільно класифікувати за різними критеріями. По-перше, за критерієм обов'язковості результатів діяльності міністерства для учасників правовідносин – на імперативний та диспозитивний методи діяльності. В свою чергу імперативний метод включає в себе імперативний метод, який застосовується на підставі та в порядку, які чітко визначені в законі (наприклад, щодо виконання завдань, визначених Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [176]), та імперативний метод, який застосовується на підставі дискреційних повноважень органу публічної адміністрації (в рамках повноважень міністерства, визначених законами України та положенням про нього). Диспозитивний метод включає метод рекомендації (дозволяє учасникам правовідносин самим обирати модель поведінки, взаємовідносин з органами публічної адміністрації, форму та спосіб оскарження їх рішень, наприклад, методичні рекомендації щодо ведення певного виду господарської діяльності, затвержені наказом відповідного міністерства) та метод заохочення (передбачає роз'яснення учаснику публічних правовідносин переваг використання нових, інноваційних форм взаємовідносин з органами публічної адміністрації, наприклад, суттєву економію часу у випадку використання електронної системи надання адміністративних послуг).

По-друге, за критерієм функціонального призначення доцільно виділити наступні методи діяльності міністерства:

- метод планування діяльності (один із основних методів, який дозволяє здійснювати короткострокове та довгострокове планування діяльності міністерства, визначати пріоритетні до вирішення питання, строки виконання поставлених завдань, відповідальних за виконання осіб тощо);

- метод структурно-функціонального розподілу обов'язків (дозволяє здійснити чіткий розподіл обов'язків між посадовими особами органу публічної адміністрації, його структурними підрозділами (департаментами, управліннями та відділами) та територіальними органами);

- метод системного та систематичного контролю виконання нормативних актів міністерства (передбачає регулярне відстеження результатів виконання наказів міністерства його співробітниками (внутривідомчий) та іншими суб'єктами правовідносин);

- метод координації діяльності центральних органів виконавчої влади (передбачає узгодження проектів наказів міністерства з іншими центральним органами виконавчої влади, розробку міжвідомчих нормативних актів, спільне виконання поставлених завдань та проектів);

- метод повного та всебічного інформаційного забезпечення діяльності міністерства (передбачає використання всіх дозволених законодавством способів збирання, зберігання, обробки та використання інформації, яка є необхідною для планування роботи міністерства, оперативного прийняття рішень керівництвом, реагування на зміни у певній сфері суспільних відносин);

- метод нормативного забезпечення діяльності міністерства, який ще називають методом вироблення рішень (використовується для легалізації та легітимації діяльності міністерства – всі рішення міністра та керівників територіальних управлінь оформлюються у формі наказів, що мають внутрішньовідомчий або нормативний характер, у зв'язку із чим підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України);

- метод доктринального (наукового) забезпечення діяльності міністерства.

По-третє, в залежності від форми діяльності міністерства доцільно виділити методи нормотворчої діяльності (методи моделювання проектів нормативно-правових актів, систематизації нормативного матеріалу тощо), методи правозастосовної діяльності (методи вирішення юридичних спорів, методи посвідчення юридичних фактів, методи притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), методи установчої діяльності (методи створення, реорганізації та ліквідації окремих структурних підрозділів міністерства, його територіальних управлінь та відділів), методи контрольної діяльності (методи планових та позапланових перевірок, ревізій, звірок, обстежень) та методи інтерпретаційної діяльності (методи тлумачення нормативно-правових актів вищої юридичної сили та відомчих нормативних актів самого міністерства).

Крім того, в діяльності міністерства як центрального органу виконавчої влади суб'єктам владних повноважень доцільно використовувати увесь спектр методів наукового пізнання дійсності з метою якісного аналізу інформації, оцінки фактичних обставин кожної юридичної справи та прийняття законного, обґрунтованого та справедливого рішення.

В першу чергу, це загально-філософські методи діалектики та метафізики. Метод діалектики включає в себе закон єдності та боротьби протилежностей, закон переходу кількісних змін у якісні та метод «заперечення заперечення». Всі названі методи доцільно використовувати в діяльності центральних органів виконавчої влади.

Так, закон єдності та боротьби протилежностей дозволяє бачити в проблемах організації та діяльності міністерства шляхи вирішення зазначених проблем. Наприклад, проблеми у сфері контролю виконання нормативних актів міністерства дозволяють сформулювати пропозиції щодо удосконалення його нормотворчої діяльності, форм подання звітності та

забезпечення двостороннього зв'язку із суб'єктами виконання нормативних приписів.

Закон переходу кількісних змін у якісні дозволяє правильно оцінювати аналітичну статистичну інформацію та результати соціологічних досліджень, які акумулюються міністерством. Наприклад, про результативність реформ свідчить підвищення рівня довіри до центральних органів виконавчої влади в цілому та до конкретного органу публічної адміністрації зокрема. Сукупна кількість результатів ефективно проведених реформ переходить, трансформується у якісний рівень довіри населення до публічної адміністрації. Збільшення кількості адміністративних правопорушень у певній сфері суспільних відносин за даними офіційної статистики обумовлює необхідність проведення реформ та внесення відповідних якісних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, наприклад, посилення адміністративної відповідальності. За результатами аналізу такої інформації департамент правового забезпечення (правової та законопроектної роботи) міністерства готує відповідні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Метод «заперечення заперечення» дозволяє ефективно організовувати діяльність міністерства завдяки критичному аналізу отриманої інформації, проектів реформ та нормативних документів. На першому етапі суб'єкт владних повноважень заперечує ефективність запропонованих реформ, спираючись на наявну у нього інформацію та досвід, але на другому етапі поступово заперечує власне заперечення, аналізуючи нову інформацію, аргументи суб'єкта, який пропонує проведення реформи, результати комп'ютерного моделювання розвитку ситуації у випадку впровадження запропонованих інновацій тощо. В результаті суб'єкт владних повноважень формує конкретні виважені та обґрунтовані пропозиції щодо необхідності проведення певного реформування та внесення змін до чинного законодавства.

В процесі організації діяльності міністерства також необхідно дотримуватись принципів об'єктивності та історизму, які є невід'ємними складовими методу діалектики. Принцип об'єктивності вимагає від суб'єкта владних повноважень використовувати тільки об'єктивну, перевірену та, у необхідних випадках, підтверджену декількома незалежними джерелами інформацію в процесі прийняття рішень. Зокрема, в першу чергу використовується офіційна статистична інформація, результати репрезентативних соціологічних досліджень, публікації в офіційних засобах масової інформації, інформація, зібрана та акумульована територіальними управліннями міністерства. Критично необхідно відноситись до повідомлень у неофіційних засобах масової інформації, результатів соціологічних досліджень новостворених компаній та веб-ресурсів, результатів неопробованих наукових досліджень тощо.

Принцип історизму вимагає від суб'єкта владних повноважень врахування історичних умов та обставин прийняття певного нормативно-правового акту, на який необхідно спиратися в процесі прийняття рішення. Сучасні реалії потенційно можуть кардинально відрізнятись від тієї ситуації, обставини якої зумовили необхідність прийняття того чи іншого рішення в минулому.

Таким чином, закони, принципи та методи діалектики необхідно активно використовувати в діяльності міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, враховуючи їх універсальність та фундаментальне значення для виконання завдань, прийняття обґрунтованих, законних та справедливих рішень суб'єктами владних повноважень.

Не менш важливим є використання в діяльності міністерства загальнонаукових методів, серед яких: прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), структурно-функціональний та системний методи, метод порівняння, соціологічний метод та метод моделювання.

Прийоми логічного методу використовуються у всіх формах діяльності міністерства, адже первинними діями суб'єктів владних повноважень завжди

є аналіз та синтез отриманої з різних джерел інформації. Це може бути статистична інформація, інформація про результати соціологічних досліджень, інформація про прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, про необхідність оперативного вирішення суспільних конфліктів (проблем), інформація із звернень громадян або запитів про доступ до публічної інформації тощо. Первинна інформація аналізується, їй дається правова оцінка та синтезуються перші висновки щодо необхідності реакції публічної адміністрації, державно-владного втручання у вирішення конкретної справи. За допомогою прийомів індукції та дедукції встановлюються всі обставини події або ситуації, яка склалася, та формуються проекти рішень публічної адміністрації, формулюються пропозиції щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів або розробки нових нормативних актів.

Структурно-функціональний метод використовується безпосередньо в процесі розподілу функціональних обов'язків між підрозділами міністерства, його територіальними управліннями та посадовими особами. Такий розподіл знаходить своє відображення у структурі відповідного міністерства та положенні про нього, яке затверджується постановою Кабінету Міністрів України.

Системний метод застосовується в процесі повсякденної діяльності міністерства і полягає у здійсненні планування діяльності та систематичного відстеження результатів виконання поставлених завдань та прийнятих рішень, у побудові чіткої ієрархічної структури владних відносин між центральним апаратом та територіальними підрозділами міністерства.

Метод порівняння використовується в діяльності міністерства з метою координації нормотворчої, правозастосовної, організаційної та інших форм діяльності міністерства з іншими органами публічної адміністрації з метою уникнення колізій в регулюванні суспільних відносин. Особливого значення метод порівняння набуває в контексті активізації євроінтеграційних процесів та необхідності приведення національного законодавства у відповідність до

права ЄС. Відомчі нормативно-правові акти порівнюються із відповідними нормативними актами публічної адміністрації країн-членів ЄС та загальноєвропейськими нормативними актами.

Використання соціологічного методу в діяльності міністерства обумовлено необхідністю накопичення первинної інформації щодо стану суспільних відносин, ставлення громадян до органів публічної адміністрації в цілому, кадрових призначень, ініційованих та проведених реформ, проектів нормативно-правових актів тощо.

Метод моделювання використовується безпосередньо в процесі прийняття управлінських рішень, розробки концепцій реформ, проектів нормативно-правових актів. Суб'єкт владних повноважень моделює можливий розвиток подій за результатами прийняття певного рішення, створює модель нормативного врегулювання суспільних відносин, моделює наслідки запланованих реформ.

Науковці у сфері державного управління зазначають, що у своїй діяльності центральні органи виконавчої влади використовують основні організаційні методи діяльності, притаманні й іншим органам державної влади – планування, вироблення рішень, організації і контролю виконання рішень, координації, інформаційного забезпечення, роботи з кадрами [52, с. 64].

Порядок підготовки і видання рішень органу публічної адміністрації визначається регламентом роботи відповідного органу, а також інструкціями з діловодства, що затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджені: Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, Типова інструкція з діловодства в міністерствах, інших центральних

та місцевих органах виконавчої влади, Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі [55].

Враховуючи те, що управлінські відносини органів публічної адміністрації регламентуються нормами адміністративного права, до методів діяльності міністерства як центрального органу виконавчої влади відносяться відповідні методи адміністративного права.

Враховуючи різноманітність відносин, що складають предмет адміністративного права, в літературі звертається увага на наявність різних форм вияву імперативного методу зазначеної галузі права [32, с. 68-70]. Так, на думку Н.Б. Писаренко, перша форма вияву стосується регулювання управлінських відносин між прямо підпорядкованими органами й посадовими особами. У даному випадку нормами фіксується обов'язок підпорядкованого органу (особи) виконувати розпорядження вищого органу (особи). Інша форма вияву імперативного методу переважно властива відносинам, що виникають між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами та громадянами і юридичними особами. Такі відносини регламентовано нормами, що закріплюють гарантоване право фізичних і юридичних осіб вимагати від представників влади належного виконання управлінських функцій. У більшості випадків відносини, що становлять предмет адміністративного права, вимагають регламентації за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають такі відносини, як правило, у зв'язку зі здійсненням державного управління. Однак, як відзначає Н.Б. Писаренко, поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовувати й засоби диспозитивного методу регулювання. Диспозитивний метод побудований на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовують під час регламентації так званих горизонтальних адміністративно-правових відносин, що виникають між представниками влади й спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської

діяльності. Так, ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи й організації. Наведене законодавче положення фіксує право органів, уповноважених на здійснення управлінських функцій і невідпорядкованих один одному, самостійно й добровільно з метою досягнення взаємовигідних результатів укладати певні угоди, створювати спільні органи та організації [155, с. 27-29].

В контексті євроінтеграційних процесів використання методів діяльності Міністерства розвитку громад і територій повинно відбуватися із врахуванням ст.ст. 446-448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, згідно із якими «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства. Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я

та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва [211].

Дотримання зазначених умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є гарантією подальшого наближення національної правової системи до стандартів ЄС, що в свою чергу наближує Україну до основної мети – набуття повноправного членства в ЄС. Міністерство розвитку громад і територій має в своєму розпорядженні повний інструментарій методів державного управління для покращення регіональної інфраструктури, підвищення рівня життя населення до європейського рівня, що по суті є основною метою євроінтеграційних процесів.

Дослідження методів діяльності Міністерства розвитку громад і територій в контексті євроінтеграційних процесів дозволило сформулювати висновок про те, що у відповідності до європейських традицій та стандартів поряд із імперативним методом державного управління в Україні поступово впроваджується інструментарій диспозитивного методу, що проявляється у застосуванні таких інструментів державного управління як адміністративний договір, засоби стимулювання (заохочення) територіальних громад до об'єднання, покращення місцевої інфраструктури, підвищення рівня життя населення громад завдяки децентралізації, суттєвого збільшення надходжень до місцевих бюджетів та автономії органів місцевого самоврядування у їх використанні. Застосування методу рекомендації дозволяє встановити оптимальні орієнтири та цілі для проведення ефективних реформ, надати органам місцевого самоврядування інформацію про правовий інструментарій вирішення питань місцевого значення. Міністерству розвитку громад і територій необхідно приділяти більше уваги розробці методичних рекомендацій щодо розвитку місцевої інфраструктури, використання ресурсів місцевих бюджетів. Замість місцевих державних адміністрацій в Україні мають з'явитися префектури, основною функцією яких стане здійснення контролю діяльності органів місцевого самоврядування, що дозволить застосовувати імперативні методи публічного управління лише у

випадках порушення норм чинного законодавства та притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності.

Не менш важливим аспектом реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є неухильне дотримання принципів права в цілому, як його основоположних засад, а також принципів діяльності органів публічної адміністрації, іншими словами – принципів публічного управління, які багато в чому збігаються із принципами права.

Принципи права найбільшою мірою пов'язані із нормами моралі. Як справедливо зауважує С.О. Сунегін, по-перше, основоположні принципи права проявляються насамперед у їх моральному змісті, який має об'єктивні основи, що повинні коригувати суб'єктивне сприйняття їх змісту. Однобічне, викривлене суб'єктивне сприйняття та розуміння ідей справедливості, рівності, свободи та гуманізму, як правило, засновується на егоїстичному прагненні задоволення лише особистих (приватних) інтересів певної особи. По-друге, позитивне право повинно враховувати та закріплювати вказані основоположні принципи, виходячи зі змісту їх об'єктивного морального виміру, що узгоджується з фундаментальними законами природного людського співіснування. По-третє, основоположні принципи права тільки тоді матимуть високий позитивний ефект при їх реалізації у відповідній юридичній, правозастосовній напрямках діяльності та правовідносинах, коли вони будуть наповнені традиційним моральним змістом, тобто будуть узгоджуватися з вимогами та принципами панівної моралі у суспільстві. Саме моральний вимір основоположних принципів права забезпечує їх належну реалізацію, а також спрямовує використання, виконання, дотримання та застосування правових приписів на досягнення суспільного блага, а не приватних та, нерідко, аморальних інтересів окремої особи чи осіб, які, на нашу думку, лежать в основі їх викривленого суб'єктивного сприйняття та розуміння [199, с. 278].

В цілому слід погодись із твердженням С. Сунегіна про моральну основу принципів права, адже навіть при досконалому законодавстві

правопорядок буде відсутнім у випадку низького рівня правосвідомості та правової культури учасників правовідносин. Суб'єкт владних повноважень, уражений «вірусом» правового нігілізму та корупції буде використовувати право для реалізації та задоволення власних приватних інтересів. Тому гарантією дотримання принципів права є перш за все якісно високій рівень правосвідомості суб'єкта та наявність у нього правової культури – поваги до права в цілому, прав і свобод людини та готовність до повсякденної правомірної поведінки на основі переконання у соціальній цінності та необхідності права як регулятора суспільних відносин та інструмента досягнення соціального компромісу.

О. Уварова зазначає, що принципи права – один із найважливіших елементів будь-якої правової системи. Від того, наскільки вони відображені в правових нормах і в правозастосовній діяльності, багато в чому залежить ефективність правового регулювання. На її думку, принципи права можна визначити як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність. Кожна з вимог, що становить зміст певного принципу права, також може набувати характер принципу, але нижчого рівня. Таким чином, уся система принципів права представляє собою певне розгортання принципу справедливості через виведення з його змісту системи вимог, яким має відповідати практика суспільних відносин, і вимог, що висуваються до самого механізму правового регулювання. При цьому важливу роль у розкритті змісту принципів права через конкретизацію їх змісту через систему вимог відіграють судові органи [210, 55-56].

І.Г. Сурай виділяє принцип забезпечення добродетності (моральної характеристики) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що, зокрема, включає патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повагу до гідності інших і є основою для недопущення таких негативних явищ, як протекціонізм, непотизм, конфлікт інтересів, корупція тощо [200, с. 47].

Принципи діяльності центральних органів виконавчої влади є фундаментальними ідеями та основою їх діяльності. В умовах продовження адміністративно-територіальної реформи особливого значення набувають принципи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, яке відповідає за процеси розвитку органів місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад та вирішення питань місцевого значення у сфері архітектурно-будівельного контролю та житлово-комунального господарства України.

У відповідності до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [92].

Таким чином, у сфері публічного управління принципи права є основою діяльності органів публічної адміністрації, тому принципи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України в першу чергу представлені фундаментальними принципами права.

Як слушно зазначає С. Дуженко, в адміністративному праві принципи відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки узагальнюють базові тенденції, розкривають генезис правових норм. Правова матерія, абстрагована до рівня принципів права, відображає ідеали, закріплені Конституцією України, іншими законодавчими актами, з урахуванням специфіки відповідних правовідносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами [61, с. 1].

Слушну пропозицію висловлює А. Пухтецька щодо спрощення запровадженої в Україні моделі побудови системи органів виконавчої влади з урахуванням вимог принципу децентралізації (а саме, функціональної децентралізації – за основними видами публічних, у тому числі адміністративних послуг, що надаються органами публічної адміністрації). Такий підхід, на її думку, сприятиме приведенню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування у відповідність до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічної адміністрації [179, с. 10].

Слід також погодися із висновком А. Пухтецької про те, що вітчизняною наукою адміністративного права та правотворчою і правозастосовчою практикою органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні до цього часу належним чином не імplementовані європейські принципи адміністративного права, запровадження яких має сприяти підвищенню стабільності їх діяльності. Проведення адміністративної реформи в Україні має базуватися на основних принципах та стандартах провідних демократичних країн Європи [179, с. 12].

Враховуючи вищезазначене, до принципів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід віднести: принцип верховенства права, який включає в себе принцип конституційності, принцип верховенства ратифікованих норм міжнародного права над нормами національного права, а також принцип верховенства прав і свобод людини; принцип децентралізації, який передбачає надання максимальної автономії органам місцевого самоврядування; принцип законності, тобто верховенства правового закону та прийняття підзаконних нормативно-правових актів тільки на підставі, на виконання, та у відповідності до законів України; принцип рівності всіх перед законом, що передбачає недопущення проявів корупції та надання переваг окремим громадянам за ознакою їх соціального, політичного чи правового статусу; принципи відкритості та прозорості, які передбачають доступність всіх форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України для здійснення громадського контролю, а також постійне висвітлення результатів діяльності міністерства в засобах масової інформації; принципи ефективності та результативності, які передбачають визначення рейтингу кожного міністерства за рівнем довіри громадян та практичними результатами діяльності; принцип відповідальності, який передбачає невідворотність юридичної відповідальності посадових осіб міністерства за зловживання владою, корупційні правопорушення та інші

проступки та злочини; принцип юридичної визначеності, який передбачає стабільність національного законодавства та його прогнозованість для громадян та нерезидентів; принципи належного урядування, дотримання якого є обов'язковим в усіх європейських країнах для всіх органів публічної адміністрації, і передбачає безумовно високу якість надання адміністративних послуг та високий рівень легітимності виконавчої влади.

Таким чином, для оновленого Міністерства розвитку громад та територій України вищезазначені принципи діяльності повинні бути не декларативними гаслами, а фундаментальними засадами та дієвими правовими інструментами щоденної роботи з метою формування в Україні справжньої соціальної та правової держави.

Враховуючи вищезазначене, методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід визначити як поєднання способів та прийомів впливу суб'єктів 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 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).

До основних методів діяльності міністерства розвитку громад та територій України слід віднести діалектичне поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного управління, а також методи заохочення та рекомендації (враховуючи специфіку об'єктів контрольної форми діяльності міністерства).

### **2.3. Адміністративно-правові засоби реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України**

Дослідження правових засад діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є важливим напрямом наукової роботи в контексті реформування всієї системи органів публічної адміністрації.

Конституція України [92] та Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [176] 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 [171], 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 науково 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.

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 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 30 березня 2016 р. № 256 «Деякі питання ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками»; постанову Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. № 151 «Про затвердження Порядку проведення перерахунків розміру плати за надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення в разі ненадання їх або надання не в повному обсязі, зниження якості»; 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 8 квітня 2015 р. № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34), якою затверджена Методика формування спроможних територіальних громад тощо.

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. Із найбільш актуальних слід відзначити: наказ Мінрегіону України та постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 14 грудня 2012 р. № 630/381 «Про затвердження порядків розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення»; наказ Мінрегіону від 31 січня 2020 р. № 23 «Про затвердження Вимог до формування рахунків на оплату послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та

централізованого водовідведення»; наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29 жовтня 2012 р. № 550 «Про затвердження Інструкції з проведення технічної інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів»; наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30 липня 2010 р. № 259 «Про затвердження Правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів»; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12 вересня 2018 р. № 239 «Про затвердження Порядку розгляду органами місцевого самоврядування розрахунків тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, а також розрахунків тарифів на комунальні послуги, поданих для їх встановлення»; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05 червня 2018 р. № 129 «Про затвердження Методики визначення розміру внесків за встановлення, обслуговування та заміну вузлів комерційного обліку та їх розподілу між споживачами комунальних послуг, власниками (співвласниками) приміщень, обладнаних індивідуальними системами опалення та/або гарячого водопостачання»; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05 червня 2018 № 130 «Про затвердження Порядку інформування споживачів про намір зміни цін/тарифів на комунальні послуги з обґрунтуванням такої необхідності»; наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 18 серпня 2010 р. № 287 «Про затвердження переліку основних послуг з утримання майданчиків для платного паркування»; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 квітня 2015 р. № 79 «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію і

проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт».

Таким чином, значна кількість питань у сфері правового регулювання розвитку громад та територій України регулюється наказами відповідного міністерства, проте, враховуючи необхідність дотримання принципів належного урядування та правової визначеності, доцільним вбачається регулювання зазначених питань на рівні закону, чим обумовлюється актуальність розробки та прийняття Муніципального кодексу України. Єдиний кодифікований акт у сфері муніципального права стане універсальним правовим документом, яким буде врегульовано, у тому числі, і основні форми та методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

Проте, правовою основою реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є не тільки закони та підзаконні нормативно-правові акти. В юридичній доктрині набуває популярності інструментальна теорія права, яка оперує категорією «правові засоби»

Універсальну категорію «правові засоби» достатньо детально дослідили вітчизняні науковці: О.В. Онуфрієнко у дисертації та тему «Правові засоби у контексті інструментальної теорії права» [141], А.М. Денисова в дисертаційному дослідженні на тему «Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження)» [51] та О.О. Ганзенко в наукових публікаціях на тему «Теорія правових засобів у контексті інструментальної теорії права» [38] та «Правові засоби захисту прав і свобод людини в Україні: сучасний стан та напрями удосконалення» [37, с. 8-13].

В теорії держави і права механізм правового регулювання визначається як система правових засобів досягнення приватних та публічних цілей

правового регулювання, тобто поняттям «правові засоби» охоплюються всі інші елементи правової системи: норми права, нормативно-правові акти, акти тлумачення, реалізації та застосування норм права, конклюдентні акти, прояви правосвідомості та правової культури.

О.В. Онуфрієнко визначає правові засоби як систему субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин досягають приватних та публічних цілей [141, с. 14-15]. В даному визначенні відображена сама сутність категорії «правові засоби», які виступають універсальними правовими інструментами врегулювання суспільних відносин, що включають в себе інші правові явища та процеси, і використовуються суб'єктами права в процесі задоволення приватних та публічних інтересів.

Фактично в правовій системі конкретної держави застосування одних правових засобів дозволяє особі задовольнити свої приватні потреби, а публічна адміністрація використовуючи інші правові засоби забезпечує реалізацію публічних інтересів суспільства та держави.

О. Ганзенко слушно зазначає, що правові засоби – це ключова категорія інструментальної теорії права, і виступають системою передбачених нормами права методів, способів та прийомів досягнення приватної чи публічної мети суб'єктами правовідносин. Таким чином, поняття «правові засоби» і «правові інструменти» є фактично синонімами, категоріями інструментальної теорії права. Такий підхід до праворозуміння дозволяє бачити у будь-якому правовому явищі не просто систему дозволів, заборон та зобов'язань, а сукупність реальних та дієвих інструментів досягнення приватної чи публічної мети. Використання категорії «правові засоби» дозволяє кожному суб'єкту сприймати правові норми не як нав'язані державою правила поведінки, а як реальні правові інструменти задоволення, реалізації інтересів особи, суспільства та держави. Враховуючи вищевикладене, під категорією «правові засоби» доцільно розуміти всі елементи правової реальності, які використовуються для досягнення

приватної чи публічної мети, тобто всі елементи механізму правового регулювання є інструментами – «правовими засобами»: і норма права як первинний елемент механізму правового регулювання, і нормативно-правові акти, і акти застосування норм права, і інтерпретаційно-правові акти. В широкому розумінні правовими засобами можна назвати будь-які засоби досягнення визначеної мети, які регламентовані нормами права, передбачені чинним законодавством. Адже, регламентованість правом визначає правовий характер тих чи інших засобів [38, с. 39-40].

В цілому слід погодитись із таким твердженням. В діяльності Міністерства розвитку громад та територій України, враховуючи специфіку його завдань та функцій, використовується широкий спектр правових засобів. Для кожної форми та методу діяльності міністерства характерно використання певної групи правових засобів. Наприклад, для здійснення нормотворчої форми діяльності застосовуються засоби юридичної техніки; для здійснення контрольної діяльності – правові засоби нагляду та контролю (документальні та фактичні виїзні перевірки, ревізії, аудит, контрольні завдання, моніторинг, вивчення статистичних даних, заслуховування звітів тощо); для здійснення організаційної діяльності застосовуються засоби планування, координаційні наради, програми розвитку, методичні рекомендації; для здійснення інформаційної діяльності – правові засоби оприлюднення нормативних актів, проведення круглих столів, семінарів та конференцій, зустрічей із колективами підприємств, установ та організацій тощо.

А.М. Денисова формулює авторське визначення поняття «правові способи», під якими розуміє правові явища, які відображені в інструментах (постановах) та діях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення особистих та публічних цілей. Загальні ознаки правових засобів, на її думку, полягають у тому, що вони: є основними інструментами суб'єктів права для забезпечення особистих та публічних інтересів, досягнення поставлених цілей;

відображають соціальну, інструментальну та особистісну цінності права; визначають, певним чином поєднуючись, галузеві правові режими; є основними елементами правового впливу, механізму правового регулювання; є спеціальними та загальними засобами, які забезпечують дію правової системи в цілому; призводять до юридичних наслідків (конкретних результатів); забезпечують ефективність правового регулювання завдяки постійному взаємозв'язку один з одним; забезпечуються та підтримуються державою [50, с. 190-191].

Важливою є доктринальна класифікація правових засобів, яка має як наукове, так і прикладне значення для практичної діяльності органу публічної адміністрації. Так, до субстанціональних правових засобів (засобів-постанов, інструментів) А.М. Денисова відносить зобов'язання, дозволи, заборони, заохочення, пільги, норми права, принципи права тощо, в той час як до дієвих (засобів-дій, технологій) – акти реалізації права, акти застосування права, акти тлумачення права і всі процеси юридичної діяльності. Всі правові засоби, на думку вченої, в результаті їх узагальнення (трансформації), поділяються на правові стимули та правові обмеження. Правовий стимул є засобом формування у суб'єкта необхідної законослухняної поведінки шляхом створення необхідних умов щодо задоволення суб'єктивних інтересів суб'єкта завдяки виконанню правових приписів. А правові обмеження є правовим засобом стримування протиправного діяння, що створює умови для задоволення інтересів уповноваженого суб'єкта і публічних інтересів в охороні правопорядку й захисті цінностей суспільства та держави [50, с. 191-192].

Таким чином, до адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України відносяться всі передбачені чинним законодавством правові інструменти виконання завдань та реалізації функцій міністерства. Субстанціональними правовими засобами є закони та відомчі нормативно-правові акти (постанови уряду, укази Президента, накази міністерства), а

також постанови касаційних судів у складі Верховного суду та Великої Палати Верховного Суду, які мають прецедентний характер. Дієвими правовими засобами є практика надання адміністративних послуг та здійснення публічного управління підпорядкованими органами публічної адміністрації, установами та підприємствами; акти тлумачення норм права та методичні рекомендації міністерства.

## **Висновки до розділу 2**

1. Форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід визначити як сукупність 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.

2. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламентовані чинним законодавством, зокрема, законом 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 запобігання корупції», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та чинним Положенням про Міністерство розвитку громад та територій України (попередня назва – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України).

3. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій доцільно поділити на чотири основні групи:

- правові (юридично-значущі) форми діяльності – нормотворчість (міжвідомча і відомча), правозастосування (посвідчення юридичних фактів, вирішення юридичних конфліктів та притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна;

- організаційні – адміністративно-господарська (матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства) та організаційно-розпорядча діяльність (кадрове забезпечення діяльності міністерства та оперативне управління його діяльністю);

- інформаційні – оприлюднення публічної формації про діяльність міністерства (прес-конференції, прес-релізи, інформаційні стенди, ведення офіційного веб-сайту) та відповіді на звернення громадян та інформаційні запити щодо доступу до публічної формації;

- комунікаційні форми діяльності – налагодження комунікаційних зв'язків між міністерством та іншими органами публічної адміністрації та обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу.

4. До адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України відносяться всі передбачені чинним законодавством правові інструменти виконання завдань та реалізації функцій міністерства. Субстанціональними правовими засобами є закони та відомчі нормативно-правові акти (постанови уряду, укази Президента, накази міністерства), акти тлумачення норм права та методичні рекомендації міністерства, а також постанови касаційних судів у складі Верховного суду та Великої Палати Верховного Суду, які мають прецедентний характер.

Дієвими правовими засобами є практика надання адміністративних послуг та здійснення публічного управління підпорядкованими органами публічної адміністрації, установами та підприємствами; контрольно-наглядові заходи міністерства, проведення нарад та колегій центрального

апарату міністерства та його територіальних управлінь, прес-конференції для засобів масової інформації та власні публікації на офіційному веб-сайті міністерства, наукові та міжнародні заходи тощо.

## РОЗДІЛ 3

# АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

### **3.1. Форми та методи діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах: позитивний досвід та перспективи його впровадження в національну юридичну практику**

Сучасний стан організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації в Україні потребує суттєвого удосконалення, адже існуюча забюрократизована система публічного управління не витримує жодної критики: роздуті штати державних службовців, вкрай низький рівень поваги громадян до державних інституцій, величезний обсяг паперового документообігу, високий рівень корупції та загальна низька ефективність функціонування державного апарату. Вищезазначеним обґрунтовується актуальність окремого дослідження напрямів та способів удосконалення організації діяльності центральних та регіональних органів публічної адміністрації в Україні. Важливим напрямом наукової роботи є дослідження відповідного зарубіжного досвіду організації публічного управління, адже західні цивілізовані держави пройшли тривалий шлях формування системи органів публічної адміністрації та напрацювали перевірені часом стандарти адміністрування суспільних відносин, принципи належного урядування та ефективні правові інструменти досягнення оптимальних результатів управлінської діяльності.

Україна закріпила євроінтеграційний курс на рівні Конституції України, тому приведення національної системи організації діяльності органів публічної адміністрації у відповідність до європейських стандартів є основним завданням як політичної влади, так і громадянського суспільства.

Як справедливо зазначають дослідники зарубіжного досвіду публічного адміністрування, сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи державного управління України включають не лише застосування нових управлінських технологій, але й упровадження інноваційних та ефективних моделей управління. Такі моделі публічного управління, як «new public management», «governance» і «good governance» успішно апробовані багатьма розвиненими країнами світу, сутність цих моделей управління полягає в поступовому переході від виконавчо-розпорядчих форм управління до врядування, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів клієнтів (споживачів послуг) [73, с. 16].

Серед напрямків публічного адміністрування останніх років науковці виділяють концепцію ефективного управління (Good Governance), яка враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері доведення до універсальних стандартів, таких як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів тощо. Відправною точкою у цьому випадку є думка, що сфери публічної адміністрації і бізнесу принципово між собою відрізняються, тому цей спосіб їх організації і функціонування повинен бути іншим. Саме поняття «добре управління» охоплює демократичну і ефективну систему управління, успішно діючі правові інституції, відповідну якість адміністративних послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. «Добре управління» вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами (відчуття єдинства). Головними принципами публічного адміністрування виступають: максимальна наближеність до потреб клієнта (громадянина); направленість дій управлінців на забезпечення належного сервісу; гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг. Відтак, завдання адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг,

забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс [73, с. 16].

В Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Враховуючи вищевикладене, принцип належного урядування «good governance» є похідним принципу верховенства права, який, в свою чергу, включає в себе три принципи: принцип верховенства Конституції, принцип верховенства ратифікованих норм міжнародного права над нормами національного права, а також принцип верховенства прав і свобод людини.

Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні, на думку дослідників, є забезпечення якості послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому однією з головних законодавчих прогалин у вирішенні даної проблеми, на думку багатьох науковців та практиків управління, є відсутність у чинній Конституції України визначення термінів «адміністративна послуга» та «публічна послуга», що спонукає тлумачити ці поняття в контексті ідеології державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах, таких як: «Хартія громадян» (Великобританія, Індія), «Хартія державних службовців» (Італія) або «Хартія клієнтів» (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості [73, с. 18].

Позитивним є досвід децентралізації публічного управління у країнах ЄС, де органам місцевого самоврядування надається все більше дискреційних повноважень. Так, Франція почала свої реформи

децентралізації, юридично будучи вкрай унітарною державою з сильною бюрократією. Сьогодні і система державної влади, і система державного управління, і весь державний механізм ґрунтуються на засадах і принципах децентралізації. Такий підхід до проблеми децентралізації публічного управління у Франції, на думку У. Ватаманюк-Зелінської та М. Фіковської, є реальним способом забезпечення реалізації конституційного принципу, проголошеного у статті 2 Конституції Французької Республіки – «правління народу по волі народу і для народу». Французькі реформи є свідченням упровадження європейського принципу субсидіарності, відповідно до якого «центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, що згідно з законодавством не можуть бути делеговані на місця». Про успіх реформи свідчить той факт, що приклад децентралізації, поданий Францією, виявився затребуваним у багатьох країнах Європи, таких як Польща, Португалія, Греція та ін. Деякі країни наділили місцеві органи влади ще більшими, ніж французи, повноваженнями. Децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні засоби й умови, показало себе набагато практичнішим, ніж централізоване. Вагому роль у цьому відіграла фінансова самостійність місцевих громад, коли місцеві податки практично повністю акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише в деяких випадках, головним чином для реалізації широкомасштабних програм, надає регіонам підтримку. Ідеї фіскальної автономії щодо формування регіональних бюджетів з податків, що збираються на місцях і залишаються в місцевому бюджеті, а не за рахунок вливань з центру, міцно прижилися на Європейському континенті [28, с. 88].

В Україні в рамках адміністративно-правової реформи децентралізації органам місцевого самоврядування надана максимальна фінансова автономія фактично за французьким зразком, проте проблемним залишається питання здійснення ефективного контролю цільового використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Отже, враховуючи розширення повноважень муніципалітетів, важливим є досвід зарубіжних країн у сфері здійснення контролю центральних органів публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Як зазначають П. Любченко та О. Смоляр, у зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо. У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи [120, с. 20].

Так, у Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю. У деяких федеративних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює і центральний уряд і органи суб'єктів федерації. Для прикладу, в Австрії право здійснювати нагляд і його законодавче регулювання відносно повноважень федеральної виконавчої влади, які входять у сферу власної компетенції громади, належить Федерації, а в інших випадках – землям; нагляд повинні здійснювати органи загального державного управління (ч. 3 ст. 119 а Конституції). У зв'язку з порушенням закону бургомістр, члени обштинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі (ч. 4 ст. 119). В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. Так, у Литві нагляд за дотриманням органами самоврядування Конституції і законів, за виконанням рішень Уряду здійснюється призначеними Урядом представниками (ст. 123 Конституції). У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи, а в галузі фінансових

справ – також регіональні рахункові палати (ч. 2 ст. 171 Конституції) [91, с. 195].

У Болгарії центральні державні органи і їх представники повинні здійснювати контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, тільки якщо це передбачено законом (ст. 144 Конституції). Обласний управитель забезпечує здійснення державної політики, захисту національних інтересів, законності і громадського порядку, здійснення адміністративного контролю. Обласний управитель призначається Радою міністрів (ст. 143 Конституції). В Угорщині правовий нагляд місцевих органів влади здійснюють урядові установи (ч. 3 ст. 32 Конституції). У Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест. Префект є представником уряду на місцевому рівні, керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. У Чехії державні адміністрації і місцеві органи центральних органів виконавчої влади безпосередньо й опосередковано підпорядковані уряду, який призначає і звільняє їх керівників. В Ізраїлі контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється окружними адміністраторами, які призначаються міністром внутрішніх справ [120, с. 21-22; 36, с. 160].

Таким чином, зарубіжний досвід у сфері здійснення контролю центральних органів публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування підкреслює важливість його належної організації в національній системі публічного управління. У зв'язку із цим, доцільним вбачається запозичення позитивного ізраїльського досвіду призначення контролюючих суб'єктів (окружних адміністраторів) міністром внутрішніх справ, чим буде підкреслюватись їх авторитетність та значимість.

П. Любченко та О. Смоляр зазначають, що на сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює такі форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів,

по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів, по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади. Найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого зверху (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи контролю акт органу місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера. На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку [120, с. 23].

Підпорядкування муніципальних органів органам державної влади забезпечується погрозою застосування проти муніципальних рад, їхніх членів і службовців адміністративних санкцій. Такими санкціями є розпуск муніципалітетів, примусова відставка муніципальних рад, передача тих або інших повноважень муніципалітету урядовим агентам, відсторонення мерів і муніципальних службовців від посади, накладення на них різних стягнень, скасування актів муніципальних органів. Так, можливість розпуску муніципальних рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Японії. У Великій Британії і Японії центральний уряд, а в США уряди штатів можуть вилучати з відання муніципалітетів і доручати своїм чиновникам керівництво справами місцевого самоврядування, з якими муніципалітет, на думку вищестоящої влади, не справляється [120, с. 25].

Для України, враховуючи національний досвід організації публічного управління, більш доцільним є функціонування моделі адміністративного нагляду, що обмежується перевіркою законності рішень органів місцевого

самоврядування, коли уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, проте має право ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку.

В контексті євроінтеграційних процесів з метою удосконалення організації національної системи органів публічної адміністрації на регіональному рівні необхідно враховувати ст. ст. 446-448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, згідно із якими «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства. Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, *inter alia*, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва» [211].

Дотримання зазначених умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є гарантією подальшого наближення організації діяльності національних

органів публічної адміністрації до стандартів ЄС, що в свою чергу наближує Україну до основної мети – набуття повноправного членства в ЄС. Ключову роль в цьому процесі відіграє Міністерство розвитку громад та територій України, яке має в своєму розпорядженні повний інструментарій методів державного управління для покращення регіональної інфраструктури, підвищення рівня життя населення до європейського рівня, що по суті є основною метою євроінтеграційних процесів.

Важливим є запозичення європейського досвіду мінімізації штату державних службовців та допоміжного персоналу органів публічної адміністрації, а також повний перехід на електронний документообіг у відповідності до світових та європейської моделей електронного урядування.

Яскравим прикладом успішного формування електронного уряду є США. Б. Дзюндзюк, досліджуючи зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві зазначає, що аналіз сукупності законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують питання побудови електронного уряду, показує, що розвиток поняття електронного уряду в державних органах США є безперервним і цей процес тісно пов'язаний із такими факторами, як розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій, розширення їх використання в органах державної влади, а також вдосконалення теорії публічного управління. Можна констатувати безсумнівні успіхи США в області побудови електронного уряду: реформована політика і структура публічного управління інформаційними потоками, зокрема: завдання створення електронного уряду стало національним та одним із пріоритетних; владні повноваження з проведення політики створення електронного уряду були максимально сконцентровані як на федеральному рівні, так і на рівні державних установ; була створена система персональної відповідальності за інформатизацію державних органів; політика і практика створення електронного уряду були уніфіковані й стали прозорими і підзвітними. Також успішно практикується діяльність із

оприлюднення офіційної статистичної інформації. Тим самим реалізуються права громадян на свободу інформації [57, с. 189-190].

В Україні також активно реалізується Концепція розвитку електронного урядування, в якій зокрема зазначено, що електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy) [175].

Проте, на теперішній час поряд із електронним урядуванням в національних органах публічної адміністрації існує величезний паперовий документообіг, в якому фактично дублюються всі електронні документи. Таким чином, сама ідея електронного урядування нівелюється, тому важливим завданням публічної адміністрації в Україні є повний перехід на електронний документообіг, коли паперові носії інформації будуть виготовлятися лише для певних категорій громадян, які з економічних причин чи релігійних переконань не мають доступу до інтернет-ресурсів.

Слід також погодися із висновком А. Пухтецької про те, що вітчизняною наукою адміністративного права та правотворчою і правозастосовною практикою органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні до цього часу належним чином не імplementовані європейські принципи адміністративного права, запровадження яких має сприяти підвищенню стабільності їх діяльності. Проведення адміністративної реформи в Україні має базуватися на основних принципах та стандартах провідних демократичних країн Європи [179, с. 12].

Враховуючи вищевикладене, принцип належного урядування необхідно закріпити на рівні Конституції України з повним розкриттям його змісту та формулюванням вимог до суб'єктів владних повноважень, які впливають з названого принципу.

Дослідження зарубіжного досвіду організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації дозволило сформулювати висновок про те, що національна система публічного управління повинна бути приведена у відповідність до європейських стандартів належного урядування в частині якості надання адміністративних послуг, забезпечення повного переходу на електронний документообіг та організації центральних та місцевих органів виконавчої влади з мінімальним штатом.

Зарубіжний досвід організації та діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації свідчить про тенденцію децентралізації публічного управління, коли органи місцевого самоврядування отримують максимальну автономію та широкі повноваження, завдяки чому забезпечується їх самодостатній в організаційному та фінансовому плані. Проте, у більшості цивілізованих держав децентралізація супроводжується посиленням контролю центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, причому більшість спорів вирішується в судовому порядку.

Ключову роль в організації діяльності органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах відіграє дотримання принципу належного урядування,

який є похідним від принципу верховенства права та передбачає високу якість надання адміністративних послуг громадянам, відкритість та прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень, а також високий рівень легітимності їх рішень.

Перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю наукового обґрунтування системи адміністративно-правових засобів удосконалення основних форм діяльності органів публічної адміністрації з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, а також розробки інноваційних методів діяльності органів публічної адміністрації у відповідності до європейських традицій та стандартів.

### **3.2. Актуальні напрями вдосконалення системи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України**

У відповідності до чинного законодавства, 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 [176].

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 [171].

До актуальних питань правового забезпечення та реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України слід віднести:

- 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;
- низьку 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;

- складну демографічну ситуацію 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 міністерства, а також 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;

- корпоратизацію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (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 міністерства, а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого використання, значний обсяг паперової документації та гальмування процесу переходу на електронний документообіг;

- надмірну централізацію 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.

Наведений перелік актуальних питань діяльності Міністерства розвитку громад і територій України не є вичерпним, адже як на центральному рівні, так і 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, а саме, 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 є 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.

Перехід на електронний документообіг в органах публічної адміністрації в загальному вигляді регламентовано Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» та Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено «Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», «Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади» та «Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі» [55].

Зазначені нормативно-правові акти регулюють порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підрозділу установи.

Так, згідно із п. 2 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, основна форма провадження діловодства в установах є електронна (що наразі не відповідає дійсності). Документування управлінської інформації в установах здійснюється в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису, кваліфікованої електронної печатки та кваліфікованої електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі, якими визнаються: документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону; документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України (на практиці більшість документів підпадає під зазначені критерії, тому електронний документообіг функціонує у формі дублювання паперових носіїв інформації, що тільки ускладнює роботу державного службовця) [55].

Зазначена вище Інструкція поширюється на всі електронні документи, що створюються, відправляються або одержуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України, центральними органами виконавчої влади (включаючи Міністерство розвитку громад та територій України), їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління центральних або місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Вищевикладене обумовлює необхідність та доцільність прийняття окремого наказу Міністерства розвитку громад та територій України щодо повного переходу на електронний документообіг між структурними та територіальними підрозділами міністерства та іншими органами публічної адміністрації з використанням технології цифрового підпису. Листи,

завдання, методичні рекомендації міністерства, доручення та відповіді на них, а також супровідні листи повинні надсилатися лише в електронній формі, без зайвого дублювання на паперових носіях інформації. Повний перехід на електронний документообіг дозволить не тільки зекономити бюджетні кошти на витратні матеріали для друку документів, але й значно скоротити час підготовки, відправки та опрацювання службової документації. Як виключення, слід передбачити паперові відповіді на звернення громадян (або запити на надання адміністративних послуг), які окремо зазначають у письмовому зверненні чи запиті, що не мають електронної пошти для отримання електронної форми відповіді (документа) незалежно від причини такого становища.

У зв'язку із впровадженням електронного урядування важливим кроком у напрямку інформатизації відносин публічного управління стало схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні.

Пріоритетними напрямками реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні визначено: зайняття Україною значного сегмента світового ринку технологій штучного інтелекту та провідних позицій у міжнародних рейтингах (AI Readiness Index by Oxford Insights, AI Index by Stanford University тощо) завдяки потужному науковому потенціалу та розвитку національної ІТ-індустрії; впровадження технологій штучного інтелекту у сфері освіти, економіки, публічного управління, кібербезпеки, оборони та інших сферах (включаючи сферу діяльності Міністерства розвитку громад та територій України) для забезпечення довгострокової конкурентоспроможності України на міжнародному ринку; забезпечення доступу до інформації (баз даних, електронних реєстрів, класифікацій тощо), її використання під час розроблення технологій штучного інтелекту для удосконалення системи надання адміністративних послуг суб'єктами владних повноважень органів публічної адміністрації [93].

Реалізація Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні

передбачена на період до 2030 року, що надає можливість органам публічної адміністрації забезпечити належне адміністративно-правове регулювання використання штучного інтелекту у сфері організації діяльності органів публічної адміністрації. Для досягнення мети Концепції у сфері публічного управління передбачено забезпечення виконання наступних актуальних завдань: формування переліку адміністративних послуг, рішення за якими приймаються автоматично, за мінімальної участі державних службовців (що, в свою чергу виключить людський, часто корупційний фактор з відносин публічного управління); запровадження діалогового інтерфейсу для електронних адміністративних послуг із застосуванням технологій штучного інтелекту (надання детальних консультацій з питань житлово-комунального господарства, архітектурно-будівельного контролю, розвитку регіональної інфраструктури, з питань публічних закупівель, розпорядження бюджетними коштами органами місцевого самоврядування тощо); розвиток технологій штучного інтелекту для цифрової ідентифікації та верифікації осіб, у тому числі для надання державних послуг (ідентифікація осіб, які звертаються із зверненнями до Міністерства розвитку громад та територій України з метою надання персоніфікованих консультацій зі урахуванням доступної інформації про особу, що забезпечить належний захист персональних даних та дозволить максимально конкретизувати зміст консультації у відповідності до потреб та інтересів суб'єкта звернення); застосування технологій штучного інтелекту для проведення аналізу, прогнозування та моделювання розвитку показників ефективності системи публічного управління, окремих галузей економіки під час планування, технічного регулювання та стандартизації (що особливо актуально у сфері архітектурно-будівельного контролю та здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері житлово-комунального господарства, а також у сфері планування розвитку інфраструктури регіонів та забезпечення раціонального використання бюджетних та матеріально-технічних ресурсів); оптимізація процесів аналізу та оцінки міжнародних інформаційних, політичних, економічних та оборонних трендів для

використання таких результатів під час прийняття управлінських рішень у зовнішній та внутрішній політиці України (постійний моніторинг та аналіз штучним інтелектом міжнародних трендів у сфері надання комунальних послуг, благоустрою населених пунктів, розвитку місцевого самоврядування, забезпечення енергоефективності будівель, а також у сфері поводження з побутовими відходами); застосування технологій штучного інтелекту для виявлення недобросовісної практики в діяльності посадових осіб та державних службовців за різними напрямками шляхом проведення аналізу текстів управлінських рішень суб'єктів владних повноважень та інших даних, які формуються в автоматизованих комп'ютеризованих системах (державних реєстрах) під час провадження такої діяльності (виявлення корупційних ризиків в діяльності Міністерства розвитку громад та територій України та фактів недобросовісного виконання службових обов'язків суб'єктами владних повноважень).

Крім того, для розв'язання проблем, пов'язаних із функціонуванням державних реєстрів, кадастрів, баз даних, архівів, власником яких є держава, в Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні передбачено: визначення напрямів конвертації даних в електронну форму, створення (у разі відсутності) або актуалізація та очищення наявних державних електронних інформаційних ресурсів, забезпечення у рамках розвитку відкритих даних пріоритетності оприлюднення динамічних даних (забезпечення прозорості діяльності Міністерства розвитку громад та територій України); оприлюднення таких даних у режимі реального часу через прикладний програмний інтерфейс (розробка та практична реалізація концепту *Diya-city*, який забезпечить надання адміністративних послуг громадянам в рамках концепції «держава в смартфоні»). [93].

Таким чином, практична реалізація Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні дозволить максимально оптимізувати діяльність Міністерства розвитку громад та територій України та підвищити якість надання адміністративних послуг в режимі он-лайн в будь-який час доби та

незалежно від місця розташування суб'єкта звернення та органу публічної адміністрації.

Не менш важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є 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. 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 є 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.

### **Висновки до розділу 3**

1. Удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України необхідно здійснювати тільки на підставі комплексного підходу, починаючи із оновлення всіх чинних наказів міністерства та приведення їх у відповідність до європейських стандартів документообігу з дотриманням принципів верховенства права та належного урядування в діяльності публічної адміністрації.

2. Важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є 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. 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 (з прив'язкою до публічної кадастрової карти у сфері земельних відносин, розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності тощо).

3. Перспективним напрямом удосконалення нормотворчої форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Муніципального кодексу України. Перший стане основою для єдиного підходу до юридичної техніки прийняття та систематизації відомчих нормативно-правових актів, а другий, як єдиний кодифікований акт, виступатиме правовою основою для нормотворчої діяльності у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні на основі комплексного аналізу теоретичних напрацювань, положень чинного законодавства України та практики його реалізації здійснено теоретичне узагальнення, а також сформульовано науково обґрунтовані висновки й практичні рекомендації, які розв'язують наукове завдання щодо вдосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України. За результатами дослідження сформульовано такі висновки:

1. Дослідження історіографії форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому, та Міністерства розвитку громад та територій України зокрема дозволило виявити тенденцію щодо активізації наукових досліджень даної тематики науковцями у сфері юриспруденції, економіки, державного управління та інших спеціальностей. Інтерес науковців обумовлений необхідністю реального, а не декларативного реформування національного законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності органів публічної адміністрації, адміністрування публічних відносин у найважливіших сферах людського життя, включаючи організацію місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, адміністрування житлово-комунального господарства, архітектурно-будівельного контролю, розвитку територій тощо.

2. Форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є сукупністю 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, інформаційної, 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.

2. Методи діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є поєднанням способів та прийомів впливу суб'єктів владних повноважень 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 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).

3. Правовою основою реалізації 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.

4. Адміністративно-правові засоби забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України доцільно класифікувати за різними критеріями: за методом правового регулювання, за юридичною силою правових підстав застосування, залежно від суб'єкта застосування та кола суб'єктів, щодо яких вони застосовуються. Субстанціональним правовими засобами організації діяльності міністерства є Конституція та закони України, підзаконні нормативно-правові акти, практика Верховного Суду. Основними адміністративно-правовими засобами забезпечення реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є накази міністерства, якими затверджуються всі інші відомчі нормативно-правові акти та регулюються різні аспекти діяльності органу публічної адміністрації.

Дієвими правовими засобами організації діяльності міністерства є практика надання адміністративних послуг та здійснення публічного управління підпорядкованими органами публічної адміністрації, установами та підприємствами; контрольно-наглядові заходи міністерства, проведення нарад та колегій центрального апарату міністерства та його територіальних управлінь, прес-конференції для засобів масової інформації та власні публікації на офіційному веб-сайті міністерства, наукові та міжнародні заходи тощо. Детальна класифікація адміністративно-правових засобів є основою для вдосконалення чинного національного законодавства та юридичної практики у сфері адміністративно-правового регулювання організації і діяльності Міністерства розвитку громад та територій України.

5. Методологічними засадами дослідження форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, а також, враховуючи специфіку об'єктів управлінського впливу міністерства, елементи методології політичних, економічних наук, науки державного управління. Особливе значення має застосування законів діалектики та метафізики, принципів об'єктивності й історизму, прийомів

соціологічного методу, методів порівняльного правознавства, методів юридичної догматики та юридичного моделювання, які дозволяють виявити актуальні проблеми в діяльності міністерства та запропонувати оптимальні шляхи їх вирішення.

6. Дослідження досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації форм та методів діяльності центральних органів виконавчої влади в зарубіжних країнах дозволяє сформулювати висновок про необхідність приведення національної системи публічного управління у відповідність до європейських та світових стандартів, доцільність повного переходу на електронний документообіг, а також завершення процесу децентралізації з одночасним забезпеченням ефективного контролю центральних органів публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування. На особливу увагу заслуговує позитивний досвід організації діяльності міністерств у США, Французькій Республіці, Республіці Польща, Республіці Болгарія, Державі Ізраїль, Федеративній Республіці Німеччина, правові системи яких найбільше наближені до національної правової системи та демонструють високий рівень організації й адміністративно-правового забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади.

7. Основою реформування Міністерства розвитку громад та територій України повинна стати затверджена на рівні постанови Кабінету Міністрів України довгострокова Концепція розвитку місцевого самоврядування в Україні та єдиний кодифікований акт місцевого самоврядування – Муніципальний кодекс України. До основних проблем правового забезпечення та реалізації форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України відносяться:

- 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 центральних та місцевих органів публічної адміністрації, зокрема внаслідок корупційної складової та 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.

8. 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 з метою комплексного розвитку електронного урядування в 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;

- прийняття наказу Міністерства розвитку громад та територій України щодо повного переходу на електронний документообіг з використанням технології цифрового підпису (без дублювання інформації 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, щодо посилення контролю публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування та удосконалення порядку реалізації принципу «належного урядування» в процесі адміністрування суспільних відносин у сфері розвитку місцевого самоврядування, архітектурно-будівельного контролю та управління житлово-комунальним господарством, підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом їх автоматизації з використанням технології штучного інтелекту;

- забезпечення обов'язкового відеозапису і трансляції колегій та нарад Міністерства розвитку громад та територій України, місцевих органів виконавчої влади та сесій місцевих рад об'єднаних територіальних громад в

мережі Інтернет та іншими засобами масової інформації із збереженням відповідних відео-файлів на окремому сервері та забезпеченням можливості їх перегляду у відкритому доступі протягом десяти років з моменту проведення;

- 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 з високою роздільною якістю зображення та збереженням відповідних фото-файлів у форматі pdf строком не менше десяти років на серверах міністерства з цілодобовим вільним доступом до їх скачування та перегляду (з прив'язкою до публічної кадастрової карти у сфері земельних відносин, розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності);

- 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 та потребує конкретизації на рівні Юридичного департаменту міністерства.

9. Перспективним напрямом удосконалення нормотворчої форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Муніципального кодексу України. Перший стане основою для єдиного підходу до юридичної техніки прийняття та систематизації відомчих нормативно-правових актів, а другий, як єдиний кодифікований акт, виступатиме правовою основою для

нормотворчої діяльності у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Перелік вимог до контрольної діяльності доцільно доповнити вимогою дотримання суб'єктами контролю принципів верховенства права та належного урядування, тобто недопущення порушень основних прав і свобод людини в процесі здійснення контрольної діяльності та забезпечення відкритості суб'єктів та об'єктів контролю для здійснення паралельного (перехресного) громадського контролю з боку незалежних громадських організацій, міжнародних правозахисних груп та окремих громадських експертів із висвітленням всіх процесів такого контролю в Інтернет та інших засобах масової інформації.

Перспективним правовим засобом запобігання та протидії корупції в цілому та на регіональному рівні є 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.

До перспективних напрямів удосконалення правового забезпечення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад і територій України також 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;

- затвердження на рівні постанови Кабінету Міністрів України довгострокової Концепції розвитку місцевого самоврядування та територій в Україні (на період до 2050 року).

Наведений перелік перспективних напрямів удосконалення форм та методів діяльності Міністерства розвитку громад та територій України не є остаточним через постійні зміни національного законодавства та нові виклики юридичної практики, що обґрунтовує перспективність подальшого наукового аналізу даної тематики з метою формулювання конкретних пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики у сфері публічного управління.

**ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / за ред. Т.О. Коломоєць. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Адміністративне право України: академ. курс у 2-х томах / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В.; відп. ред. В.Б. Авер'янов; НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. К.: Юридична думка, 2007. 591 с.
3. Адміністративне право України: академ. курс у 2-х томах / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В.; відп. ред. В.Б. Авер'янов; НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К.: Юридична думка, 2007. Т. 2: Особлива частина. К.: Юридична думка, 2009. 600 с.
4. Адміністративне право України: навчальний посібник у 2-х томах / Галуцько В.В., Олєфір В.І., Пихтін М.П. та ін.; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т.1: Загальне адміністративне право. 320 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В., Зима О.Т., Зуй В.В.; за ред. проф. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
6. Андрієв М.М. Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 185-191.
7. Антонюк Н.А. Методичні підходи до антикризового управління в умовах децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2018. № 5. С. 403-407. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2018\\_5\\_61](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2018_5_61)

8. Бараненко Д.В. Публічне адміністрування як нова форма організації діяльності центральних органів виконавчої влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. Том 2. С. 6-9.

9. Барановський М.О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: чи є реальні успіхи у фінансовій діяльності територіальних громад? *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Географічні науки*. 2019. Вип. 11. С. 9-15.

10. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 : «конституційне право; муніципальне право»; Одес. нац. юрид. акад. О., 2006. 18 с.

11. Берданова О.В., Вакуленко В.М., Валентюк І.В., Ткачук А.Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. К. 2017. 121 с.

12. Берданова О.В., Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Колтун В.С., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. К.: 2017. 129 с.

13. Биля І.О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01: «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 20 с.

14. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 112-115.

15. Білянський О. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України (1998–1999 рр.). *Україна-Європа-Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини*. 2012. Вип. 9. С. 146-152.

16. Бовсунівська І.В. Децентралізація влади в Україні як головний фактор сталого розвитку об'єднаних територіальних громад. *Вчені записки*

*Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Економіка і управління.* 2018. Т. 29 (68). № 6. С. 11-15.

17. Бовш Л.А. Історичні передумови становлення житлового господарства в Україні. *Ефективна економіка.* 2012. № 3. URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2012\\_3\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_3_19)

18. Богуш Л.Г. Житлово-комунальне господарство в Україні: напрями та проблеми реформування і розвитку. *Ефективна економіка.* 2013. № 12. URL.: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2649>

19. Болдирев С.В., Цувіна А.А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 35-39.

20. Болотіна Є.В. Реформування моделі публічного адміністрування в умовах євроінтеграції України. *Менеджер.* 2017. № 2 (75). С. 18-25.

21. Борисевич С.О. Публічна влада та публічне управління. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т.; за ред. Ковбасюк Ю.В., Романюк С.А., Оболенський О.Ю. К.: НАДУ. 2014. Т. 2. 272 с.

22. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2014. № 3. С. 24-29.

23. Бородіна О.А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства. *Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія: Економічні науки.* 2015. Вип. 29. С. 145-153.

24. Буглак Ю. Форми, методи і критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 10. С. 127-130.

25. Буркинський Б.В., Горячук В.Ф., Мурзановський Г.М. Адміністративно-територіальна реформа України: системне уявлення. *Економічні інновації.* 2018. Т. 20. Вип. 3. С. 8-19.

26. Буркинський Б.В., Горячук В.Ф., Мурзановський Г.М. Адміністративно-територіальна реформа України: економічний аспект. *Економічні інновації*. 2019. Т. 21. Вип. 1. С. 8-21.
27. Васильченко О.П. Децентралізація публічної влади: теорія, практика, зарубіжний досвід: колект. монографія Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса: Гельветика. 2018. 175 с.
28. Ватаманюк-Зелінська У.З., Фіковська М.Ю. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. *Бізнес Інформ*. 2018. № 3. С. 85-89. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2018\\_3\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2018_3_13)
29. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 12-22.
30. Верительник С.М. Децентралізація влади в Україні за секторами. *Менеджер*. 2018. № 1. С. 171-183.
31. Верховод Б.А. Адміністративно-територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2013. № 16. С. 95-99.
32. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-юре», 2002. 668 с.
33. Вівсяна І.А. Обґрунтування реформи адміністративно-територіального устрою України з позицій історичної географії. *Наукові записки. Серія: Історичні науки*. Вип. 13. С. 43-52. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/53036049.pdf>
34. Власенко І.М. Сутність державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.* 2017. Вип. 4. С. 93-96.
35. Ворона П.В., Власенко О.В., М.О. Пухтинський. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / за заг. ред. П.В. Ворони. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2009. 280с.

36. Ворона П.В. Механізм та особливості державного контролю місцевої влади Ізраїлю на прикладі муніципалітетів. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 159-165.

37. Ганзенко О.О. Правові засоби захисту прав і свобод людини в Україні: сучасний стан та напрями удосконалення. *Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки*. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. № 4. Частина I. С. 8-13.

38. Ганзенко О.О. Теорія правових засобів у контексті інструментальної теорії права. *Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки*. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2016. № 3. С. 36-42.

39. Ганьба О.Б., Мірошніченко В.І. Особливості сучасної методології правових наукових досліджень. *Парадигма пізнання: гуманітарні питання*. № 2 (13). 2016. С. 1-13.

40. Гетьман Є. Система органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 83-90.

41. Гнанюк О.М., Мельничук А.Л. Територіальні закономірності змін адміністративного устрою України. *Український географічний журнал*. 2020 (3). С. 46-55.

42. Голосніченко Д.І. Теорія Повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія. К.: Г.А.М., 2009. 356 с.

43. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.

44. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07: «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Київ. нац. екон. ун-т. К., 2005. 21 с.

45. Городецька І.А. Методи адміністративної діяльності спеціально повноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за

використанням та охороною земель. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 3. С. 43-48.

46. Горошкова Л.А., Волков В.П., Карбівничий Р.О. Децентралізація суспільства як національний тренд. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 38. С. 89-97. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu\\_2018\\_38\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2018_38_14)

47. Горьова С.Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07: «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2000. 18 с.

48. Грицяк І.А., Шереметьєва Л.А., Баранцева К.К. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка. К.: НАДУ. 2012. 56 с.

49. Денисов К.В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека. *Бізнес Інформ*. 2015. № 12. С. 60-64.

50. Денисова А. Правові засоби: поняття та види. *Право України*. 2010. № 7. С. 190-195.

51. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Національна академія внутрішніх справ МВС України. К., 2012. 230 с.

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

53. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.

54. Децентралізація влади – єдиний спосіб для України стати сильнішою. *Строительные материалы и изделия*. 2014. № 2. С. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/smii\\_2014\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/smii_2014_2_3)

55. Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п>

56. Дзюбенко О.Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2010. 16 с.

57. Дзюндзюк Б. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3 (48). Ч.1. С. 185-192.

58. Дієсперов В. С. Сільські громади та адміністративно-територіальна реформа. *Економіка АПК*. 2015. № 1. С. 56-63.

59. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. К.: ТОВ «ВІСТКА». 2018. 210 с.

60. Дудінська І., Цірнер М. Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України): монографія / І. Дудінська, М. Цірнер. Ужгород: Ліра. 2017. 125 с.

61. Дуженко С.А. Принципи провадження у справах про порушення митних правил крізь призму їх реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). С. 1-12.

62. Дурас М.М. Децентралізація публічної влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 24-33.

63. Жаліло Я.А. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2019. № 1. С. 69-82.

64. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. за наук. ред. доктора екон. наук Я.А. Жаліла. Київ: НІСД. 2020. 153с.

65. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання). *Наукові записки*. 2001. Том. 19. Спеціальний випуск. С. 226-231.

66. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218.

67. Журавльов Д.В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 85-90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2013\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_12)

68. Забейворота Т.В. Децентралізація влади як спосіб імплементації принципів належного врядування (Good Governance). *Державне будівництво*. 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2016\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2016_1_19)

69. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

70. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

71. Задорожна С.М. Актуальні питання кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2017. № 1. С. 34-46. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr\\_2017\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr_2017_1_7)

72. Зарічний І.В. Децентралізація влади в Україні як чинник демократизації. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2019. Вип. 26. С. 61-67.

73. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с.

74. Зінченко Г.К. Організація публічного управління на регіональному рівні: європейський досвід для України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2. С. 165-170.

75. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 : «конституційне право; муніципальне право»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2004. 21 с.

76. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35-40.

77. Капустіна Н.Б. Децентралізація влади та її повноважень. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 752-754.

78. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 : «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2007. 24 с.

79. Каракасіді О.Ф. Децентралізація державної влади і державного управління як специфічні умови збереження цілісності системи влади, єдності Української держави. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2018. Вип. 23. С. 56-60.

80. Кельман М. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія і суспільство*. № 4. 2015. С. 33-46.

81. Ківалова Т.С., Смелянєць Г.Є. До питання про поняття і складові методу правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 33-38.

82. Кізюн Л.І. Децентралізація влади та суміжні поняття. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. Vol. 10. № 1. С. 28-34.

83. Кіцул Ю.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія / Ю.І. Кіцул. Львів: ЛьВДУВС. 2014. 200 с.

84. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 807. С. 22-26. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_807\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_6)

85. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

86. Ковтун Ю.Є. Проблеми делегування повноважень у механізмі децентралізації органів публічної влади в Україні. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів. 29 трав. 2020 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2020. 286 с.

87. Когут Н.Д. Децентралізація влади: укріплення місцевого самоврядування. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 67. С. 124-137.

88. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 19.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

89. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник; МВС України; 3. вид., стереотип. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

90. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 : «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2000. 19 с.

91. Конституції зарубіжних країн: навч. посіб. / автор-упорядник: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та інші; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Х.: Вид-во «ФІНН», 2009. С. 173-205.

92. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-viii>

93. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. Дата оновлення: 02.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text>

94. Коркуна О.І. Роль об'єднаних територіальних громад і міських агломерацій у розвитку економіки держави: зарубіжний досвід. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 36. С. 35-38. URL: [http://bses.in.ua/journals/2018/36\\_2\\_2018/8.pdf](http://bses.in.ua/journals/2018/36_2_2018/8.pdf)

95. Косович В. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського ун-ту. Сер. юридична*. 2011. Вип. 52. С. 10-20.

96. Кошелєва Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 13-19.

97. Кравців В.С. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів. 2016. 264 с.

98. Кравців В.С., Сторонянська І.З. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. В.С.

Кравціва, І.З. Сторонянської. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України. 2020. 531с.

99. Кравчук М.Ю. Децентралізація влади як гарантія демократизації держави та суспільства: міжнародно-правовий аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1 (1). С. 155-158.

100. Кресіна І.О., Дівак В.В. Адміністративно-територіальний устрій та регіоналізація України: становлення та проблеми реформування. *Правова держава*. Вип. 21. С. 463-471. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/36877/62-Kresina.pdf?sequence=1>

101. Криволапчук В.О. Сучасний погляд на методи адміністративного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 184-192.

102. Кримець Л.В. Децентралізація влади у контексті науково-освітнього простору. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 64. С. 227-241.

103. Кужда Т.І., Сороківська О.А., Мосій О.Б. Теоретичні аспекти управління змінами в публічній організації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2017. Вип. 26. Ч. 2. С. 40-43. URL: [http://www.ej.kherson.ua/journal/economic\\_26/2/11.pdf](http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_26/2/11.pdf)

104. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 : «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2006. 32 с.

105. Куйбіда В.С., Возний С.О. Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад. *Державне будівництво*. 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2016\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2016_1_12)

106. Кулішенко Т.Ю. Децентралізація державної влади: основні підходи. *Вісник Донецького національного університету. Серія: Політичні науки*. 2016. № 1. С. 17-20.

107. Кулішенко Т.Ю. Децентралізація державної влади: проблема інституційної функціональності. *Сучасне суспільство*. 2015. Вип. 1 (2). С. 74-85.

108. Куценко Т.Ф. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка і держава*. 2017. № 3. С. 64-70. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197269625.pdf>

109. Кучабський О. Адміністративно-територіальна реформа в системі суспільних реформ України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. № 1. С. 168-175.

110. Кушакова-Костицька Н.В. Методологічні проблеми сучасних правових досліджень: об'єктивна необхідність чи суб'єктивна формальність. *Філософські та методологічні проблеми права*. № 1-2. 2013. С. 23-31.

111. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07: «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2004. 18 с.

112. Легеза Ю.О. Розгляд питання поняття «публічне адміністрування». *Право і Суспільство*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 107-111.

113. Легін Л.М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 : «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2009. 21 с.

114. Ленгер Я.І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 : «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2007. 20 с.

115. Лисяк Л.В. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. *Проблеми економіки*. 2018. № 1. С. 294-299.

116. Лошицький М.В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього середовища. *Митна справа*. 2015. № 1 (97). С. 79-85.

117. Лощина Л.В., Ковтун Г.І. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. № 12. С. 99-104.

118. Лук'янов В.І. Стратегічні напрями розвитку житлово-комунального господарства регіону. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі*. 2014. № 5. С. 99-110.

119. Лук'янова Г.Ю. Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2011. С. 33-43.

120. Любченко П.М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 18-31.

121. Магійович І., Нагірний А. Адміністративно-територіальна реформа у контексті вдосконалення системи державного управління. *Аграрна економіка*. 2016. Т. 9. № 3-4. С. 28-36.

122. Магновський І.Й. Децентралізація державної влади – запорука демократичного розвитку України: конституційно-правовий аспект. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Т. 18. С. 128-136.

123. Майборода М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2011. Вип. 16. С. 119-121.

124. Малекі О.А. Екологічна політика як складова частина місцевого публічного управління: аналіз міжнародного досвіду. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 11. С. 144-147.

125. Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у ХХ-XXI ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1 (32). С. 35-41. URL:

[http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017\\_01\(32\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/7.pdf)

126. Манойленко М.В. Створення нових об'єднаних територіальних громад як основа розвитку депресивних територій України. *Бізнес-навігатор*. 2017. № 1. С. 63-66.

127. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 15. С. 96-99.

128. Манчуленко Г. Процес децентралізації влади та адміністративно-територіальна реформа в перцепції українців упродовж першого етапу реформи (2014 - 2018 рр.). *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Sv. 7. Vyd. 1. С. 144-154.

129. Марчук А. Адміністративно-територіальна реформа як передумова бюджетної децентралізації. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2015. Вип. 4. С. 30-39.

130. Маслов Ю. Децентралізація влади як вимога та принцип побудови ефективної системи влади в сучасних демократичних країнах. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2014. № 11. С. 163-171.

131. Матюхіна Н.П. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. Хар-ків: Право. 2018. 172 с.

132. Медина А.П. Аналіз розвитку місцевого самоврядування в Україні та створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Держава та регіони*. Сер. Держ. упр. 2016. Вип. 4. С. 113-118.

133. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права, історія політичних і парвових учень». Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2004. 208 с.

134. Мірошниченко А.М. Попов Ю.Ю. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? *Форум права*. 2009. № 1. С. 362-372.
135. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ. 2018. 278 с.
136. Нестерович В.Ф. Децентралізація як конституційний принцип здійснення публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 47-54.
137. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління. *Вісник Національної академії державного управління*. 1998. № 2. С. 23-31.
138. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 44. С. 53-63. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_44/fail/ch\\_1/8.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/8.pdf)
139. Олійник О.В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. *Юридичний вісник*. 2015. № 1 (34). С. 65-69.
140. Ольховський Б., Ольховський Є. Дещо про нормотворчість у сучасних умовах. *Віче*. 1995. № 10. С. 6-14.
141. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 18 с.
142. Осипенко С.О., Когут І.А. Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2017. № 1-2. С. 355-364.
143. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р.). Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni->

doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r

144. Павлюк В.В. Інноваційні форми розвитку територіальних об'єднань та місцевих громад: «поселення майбутнього». *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип.11. С. 153-158.

145. Пак Н.Т. Централізація і децентралізація влади в Україні: сучасні виклики. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 38 (1). С. 132-139.

146. Панов М.І., Воронов М.П. До проекту Закону України «Про нормативні правові акти». *Вісник Акад. прав. наук України*. 1995. № 4. С. 139-163.

147. Панов М.І. Законодавче врегулювання нормо-творчості: загальна характеристика проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» / Законотворення – основна функція парламенту. К.: Заповіт, 1997. 176 с.

148. Панухник О. В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки. *Інноваційна економіка*. 2014. № 3. С. 76-83.

149. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Том 1. С. 97-100.

150. Пашинський В.Й. Методологічний інструментарій дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення оборони держави. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2017. № 3-4. С. 98-102.

151. Пелехатий А.О., Західна О.Р. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4 (108). С. 167-175. URL: [https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/sep20144108\\_167\\_PelekhatyyAOZakhidnaOR.pdf](https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/sep20144108_167_PelekhatyyAOZakhidnaOR.pdf)

152. Переверзева А.В. Методичний підхід до визначення вартості створення робочих місць у об'єднаних територіальних громадах. *Інноваційна економіка*. 2018. № 1-2. С. 114-119.

153. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: «конституційне право; муніципальне право»; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2010. 20 с., с. 17-18.

154. Пилипенко І. Центро-периферійна організація суспільства та адміністративно-територіальна реформа. *Економічна та соціальна географія*. 2015. Вип. 3. С. 44-50.

155. Писаренко Н.Б. Метод адміністративного права // Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

156. Пільгун М.С. Децентралізація влади в умовах реформування публічного управління в Україні. *Новий Колегіум*. 2019. № 1. С. 87-92.

157. Піх О.М. Впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму польського досвіду. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 2 (106). С. 231-239. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20142\(106\)/sep20142\(106\)\\_231\\_PikhOM.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20142(106)/sep20142(106)_231_PikhOM.pdf)

158. Повна С.В. Публічне управління регіональними інноваційно-інвестиційними процесами в умовах децентралізації влади. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2017. № 2. С. 75-83. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr\\_2017\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr_2017_2_10)

159. Погорілко В., Малишко М. Стратегія і тактика законотворення. *Віче*. 1993. № 4. С. 49-57.

160. Політанський В.С. Світові моделі електронного урядування: виклики правової сучасності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 2. С. 29-35.

161. Попова М.Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 54. С. 258-264.

162. Правоторова О.М. Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. С. 195-201.

163. Предместнікова О. Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 12. С. 146-151.

164. Приходько Х.В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 71-75.

165. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 01.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20200701#Text>

166. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 15 травня 2013 р. № 883/5). Дата оновлення: 17.07.2020. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>

167. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

168. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

169. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. ст. 79. Дата оновлення: 01.07.2020. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

170. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади:

Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. Дата оновлення: 31.10.2020. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>

171. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. Дата оновлення: 23.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>

172. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. ст.389. Дата оновлення: 25.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

173. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. Дата оновлення: 30.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text>

174. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

175. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/250287124>

176. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. ст. 385. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

177. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849. URL: <https://program.kmu.gov.ua/>

178. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. С.

Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА. 2016. 606 с.

179. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2009. 20 с.

180. Рабінович П.М. Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія: в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. К.: Вид-во Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998-2004. Т. 3: К-М. 2001. 789 с.

181. Рагімов Ф.В. Теоретико-методологічні засади функціонування регіональних механізмів управління в системі сучасного публічного адміністрування. Проблеми розвитку публічного управління в Україні: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (11-12 квітня 2019 р., м. Львів) за наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Загорський В.С., Ліпенцев А.В. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2019. 348 с.

182. Ременяк О.В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. ун-т «Львів. Політехніка». Львів. 2020. 21 с.

183. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 : «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2005. 18 с.

184. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>

185. Росоляк О.Б. Децентралізація публічної влади: європейський досвід та поступ України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 112-117.

186. Савенко І.І., Седікова І.О. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т. 12. Вип. 1. С. 101-108.

187. Сарнецька Я.А. Досвід Польщі у фіскальній децентралізації та перспективи його використання в Україні. *Бізнес Інформ*. 2017. № 12. С. 60-64. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2017\\_12\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2017_12_10)

188. Світлична А.В., Джос Д.С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 20-25.

189. Світлична А.Е. Децентралізація як спосіб організації публічної влади в державі. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2014. Вип. 197 (1). С. 33-39.

190. Світовий О.М., Мовчанюк А.В. Законодавче та фінансове забезпечення процесу створення об'єднаних територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 96-100.

191. Сергеева О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 36-47.

192. Ситник Л.С. Децентралізація публічної влади: проблеми становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2017. № 2 (2). С. 63-67.

193. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22-24.

194. Скрипнюк О.В., Федоренко В.В. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія. К.: Інтер, 2009. 238 с.

195. Слинько Д.В. Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 52-56.

196. Сментина Н. Вплив інтеграційних процесів на планування місцевого економічного розвитку. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2018. № 4. С. 141-153. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv\\_2018\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2018_4_11)

197. Совгиря О., Іщенко О. Реформа виконавчої влади й адміністративно-територіальна реформа в контексті сучасної модернізації конституції України: теоретико-прикладні аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 59-65.

198. Стогова О.В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні як складова процесу децентралізації влади. *Сучасне суспільство*. 2017. Вип. 2. С. 207-217.

199. Сунегін С.О. Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації. *Науково-практичний юридичний журнал «Альманах права»*. 2012. Вип. 3. С. 275-279.

200. Сурай І.Г. Добродесність – сутнісна ознака еліти державного управління. *Суспільство. Держава. Управління. Право*. 2011. № 2. С. 43-52.

201. Сьота С. Децентралізація влади як фактор зміцнення самостійності регіонів та забезпечення їх самодостатності. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2017. № 4. С. 145-156.

202. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70) № 2. С. 33-37.

203. Тарасишина О.М. Справедливість і толерантність у сучасному управлі Україною: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права, історія політичних і парвових учень». Одеса, 2007. 182 с.

204. Таукешева Т.Д. Децентралізація влади в Україні: фінансовий аспект. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки.* 2014. № 1. С. 196-201.

205. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О.В. Зайчук (відп. ред.), А.П. Заєць, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 685 с.

206. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Х. : Право, 2015. 368 с.

207. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І.З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». 2020. 531с.

208. Тернушак М. Вплив адміністративної реформи та інших галузевих реформ на теорія адміністративно-правових дисциплін. *Підприємництво, господарство і Право.* 2020. № 2. С. 235-241. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2020/2/42.pdf>

209. Тісногуз В.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07: «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Ірпінь: Нац. ун-т державної податкової служби України, 2009. 20 с.

210. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.

211. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

212. Устименко В.А., Заблодська І.В. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: монографія; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж., Фонд ім. Ф. Еберта. Київ: ВІСТКА. 2018. 210 с.

213. Філоненко О. Філоненко Ю. Адміністративно-територіальна реформа – які зміни потрібні сільським громадам. *Економічна та соціальна географія*. 2016. Вип. 75. С. 7-11.

214. Хитько М.М., Рибкіна С.О. Децентралізація системи влади – шлях створення нових можливостей для розвитку громадянорієнтованого середовища. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 163-168.

215. Хрідочкін А.В. Методи публічного адміністрування сферою інтелектуальної власності: поняття і класифікація. *Правова позиція*. 2017. № 1. С. 77-84.

216. Чиж В.І., Сахно Т.А. Взаємозв'язок розвитку об'єднаних територіальних громад із розвитком регіону. *Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія: Економічні науки*. 2018. Вип. 52. С. 47-55.

217. Чернописьский П.Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2018. 20 с.

218. Чорнорук А. Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції: досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_26)

219. Чудик Н.О. Децентралізація влади - шлях до народовладдя. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 78-82.

220. Чумакова О.В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04: «місцеве самоврядування»; Дніпропетр.

регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Д., 2008. 20 с.

221. Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. Вип. № 1. С. 66-70.

222. Шевченко О.О., Коваленко М.М. Наближення публічного управління в Україні до Європейських стандартів. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2017. Том 28 (67) № 1. С. 27-32. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/1\\_2017/7.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/1_2017/7.pdf)

223. Шевчук О.А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / Проблеми законності: акад. зб. наук. пр.; Національний університет «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. Вип. 117. С. 239-249.

224. Шемелін Д.А. Диспозитивність в адміністративному праві – нові ознаки методу правового регулювання. *Форум права*. 2008. № 1. С. 453-458.

225. Шишко В.В. Культурологічні проблеми правотворчості: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.12 : «філософія права»; Нац. акад. внутр. справ України МВС України. К., 2004. 17 с.

226. Шпекторенко І.В. Методологія публічного управління. навч. посіб. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2018. 120 с.

227. Шубенко І.А. Децентралізація - перші кроки розвитку та старі проблеми. *Бізнес Інформ*. 2017. № 7. С. 85-90.

228. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Економіка та управління національним господарством*. 2016. Вип. 14. С. 260-263.

229. Юлдашев О.Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.04 : «господарське право; господарсько-процесуальне право»; НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2008. 30 с.

230. Юровська В.В. Імперативний метод адміністративного права: окремі думки щодо подальших перспектив дослідження. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2017. Випуск 3/4 (35/36). С. 151-154.*

231. Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право. 2017. № 12. С. 188-192.*

232. Юровська В.В. Диспозитивний метод адміністративного права як орієнтир подальших реформаційних процесів у сфері публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6 (1). С. 170-176.*  
URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv\\_2017\\_6%281%29\\_\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2017_6%281%29__40)

233. Юровська В.В. Класифікація методів адміністративного права: критерії та види. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 29 (1). С. 59-63.* URL:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2017\\_29%281%29\\_\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_29%281%29__17)

## ДОДАТОК

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

***В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Пеший О.В. Методи діяльності міністерства розвитку громад і територій в контексті євроінтеграції. *Право і суспільство*. 2019. № 5. Ч. 2. С. 62–69.
2. Пеший О.В. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 42–47.
3. Пеший О.В. Актуальні напрями удосконалення форм діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 7(35). С. 198–206.
4. Пеший О.В. Зарубіжний досвід організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Т. 2. С. 226–234.

***Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

5. Пеший О.В. Принципи діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 17–18 січня 2020 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 59–62.
6. Пеший О.В. Правові засади діяльності міністерства розвитку громад та територій України. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 91–95.
7. Пеший О.В. Актуальні питання діяльності міністерства розвитку

громад та територій Україні. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 85–88.