

19. Shapoval, V. (2004). Bezposerednia demokratiia i predstavnytska demokratiia u vzaiemozviyakh [Direct democracy and representative democracy in interrelationship]. *Pravo Ukrainy*. № 8. S. 8–12 [In Ukrainian].
20. Shakhnazarov, H.Kh. (1974). Sotsyalystycheskaia demokratiia [Socialistic democracy]. Moskva. S.137 [In Russian].
21. Iurydychna entsyklopediia (2002) [Legal encyclopedia]: V 6 t. / Redkol.: Yu.S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv: Ukr. Entsykl., 1998. T. 4: N – P. 720 s. [In Ukrainian].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.7.2.24>

AKTUALNE KIERUNKI DOSKONALENIA FORM DZIAŁALNOŚCI MINISTERSTWA ROZWOJU WSPÓLNOT I TERYTORIÓW UKRAINY

Oleksii Pieshyi

*kandydat na stopień naukowy kandydata nauk prawnych
Instytut Naukowo-Badawczy Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0002-2533-4299

e-mail: pieshyi@gmail.com

Adnotacja. Publikacja naukowa bada formy działalności Ministerstwa Rozwoju Wspólnot i Terytoriów, a także aktualne kierunki ich doskonalenia. Sformułowano wnioski, że właściwy jest podział form działalności Ministerstwa na cztery główne grupy: prawne formy działalności (tworzenie przepisów, egzekwowanie prawa, działalność założycielska, kontrolno-nadzorcza i interpretacyjna); organizacyjne (działalność administracyjno-gospodarcza i organizacyjno-zarządcza); informacyjne i komunikacyjne formy działalności.

Należy zauważyć, że głównymi kierunkami poprawy form działalności Ministerstwa Rozwoju Wspólnot i Terytoriów Ukrainy jest pełne przejście na elektroniczny obieg dokumentów, maksymalna automatyzacja prawnych i organizacyjnych form działalności Ministerstwa, a także zakończenie reformy administracyjno-terytorialnej, a mianowicie reformy decentralizacji. Zmniejszenie liczby rejonów i terytorialnych organów administracji publicznej, zakończenie procesów łączenia społeczności terytorialnych i rozszerzenie uprawnień władz samorządowych powinny stworzyć system skutecznego zarządzania rozwojem społeczności i terytoriów na Ukrainie.

Słowa kluczowe: formy działalności, kierunki doskonalenia, administracja publiczna, wspólnota, prawo administracyjne, tworzenie przepisów, egzekwowanie prawa, działalność organizacyjna, działalność informacyjna, działalność komunikacyjna.

CURRENT DIRECTIONS OF IMPROVING THE FORMS OF ACTIVITY OF THE MINISTRY OF DEVELOPMENT OF COMMUNITIES AND TERRITORIES OF UKRAINE

Oleksii Pieshyi

*Applicant of the degree of Candidate of Law Science
Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0002-2533-4299

e-mail: pieshyi@gmail.com

Abstract. The scientific publication is devoted to the forms of activity of the Ministry of development of communities and territories of Ukraine. The conclusion is formulated that it is advisable to divide the forms of activity of the ministry into four groups: legal forms of activity (rule-making, law enforcement, constituent, control and supervisory and interpretative activities), organizational (administrative, economic and organizational and administrative activities), information and communication forms of activity.

The research methodology is based on an organic combination of philosophical, general scientific and special legal methods.

It is noted that the forms of activity of the Ministry of Communities and Territories Development are regulated by the current legislation, in particular, the Law of Ukraine “On Central Executive Bodies” and the current Regulation on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. In addition, the forms of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories correspond to the tasks of any ministry, which are defined in Article 7 of the Law of Ukraine “On Central Executive Bodies”, according to which the main tasks of the Ministry as an authority that provides for the formation and implementation of state policy in one or more areas are: ensuring regulatory and legal regulation; definition of priority directions of development; informing and clarifying public policy; generalization of the practice of application of legislation, development of proposals for its improvement and drafting of legislative acts in the established order.

Key words: forms of activity, public administration, community, administrative law, rulemaking, law enforcement, organizational activities, information activities, communication activities.

АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Олексій Пеший

*здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-2533-4299

e-mail: pieshyi@gmail.com

Анотація. У науковій публікації досліджуються форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій, а також актуальні напрями їх удосконалення. Формулюється висновок про те, що форми діяльності Міністерства доцільно поділити на чотири основні групи: правові форми діяльності (нормотворчість, правозастосування, установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна); організаційні (адміністративно-господарська й організаційно-розпорядча діяльність); інформаційні та комунікаційні форми діяльності.

Зазначається, що основними напрямками вдосконалення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є цілковитий перехід на електронний документообіг, максимальна автоматизація правових і організаційних форм діяльності Міністерства, а також завершення адміністративно-територіальної реформи, а саме реформи децентралізації. Скорочення кількості районів і територіальних органів публічної адміністрації, завершення процесів об'єднання територіальних громад та розширення повноважень органів місцевого самоврядування мають створити систему ефективного управління розвитком громад і територій в Україні.

Ключові слова: форми діяльності, напрями вдосконалення, державне управління, громада, адміністративне право, нормотворчість, правозастосування, організаційна діяльність, інформаційна діяльність, комунікаційна діяльність.

Вступ. В Україні вже п'ятий рік триває реформа децентралізації, яка покликана якісно змінити структуру системи органів місцевого самоврядування, забезпечити їхню фінансову самостійність та стабільний розвиток, сприяти залученню інвестицій і ефективному управлінню підлеглими територіями. Створення об'єднаних територіальних громад, правове і фінансове забезпечення їхньої діяльності є ключовим завданням реформи. Важливу координаційну роль у цьому процесі відіграє Міністерство розвитку громад та територій України, яке здійснює адміністративно-правове та методичне забезпечення реформи місцевого самоврядування.

Форми діяльності центральних органів виконавчої влади досліджуються в роботах фахівців у сфері державного управління й адміністративного права, серед яких праці 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 й інших учених-адміністративістів. Серед спеціалізованих досліджень даної тематики варто відзначити роботи Н. Железняк «Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання)» (Zhelezniak, 2001: 226–231), О. Предместнікова «Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України» (Predmestnikova, 2016: 146–151), Д. Слинько «Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України» (Slynko, 2017: 52–56).

Проте форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій, а також актуальні напрями їх удосконалення досліджені в науковій літературі фрагментарно, у рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення даного дослідження.

Основна частина. Метою наукової публікації є визначення актуальних напрямів удосконалення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України та формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного та розроблення перспективного законодавства у вказаній сфері суспільних відносин.

Методологія дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів. Зокрема, використані закони діалектики: єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні, а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження використані системний та структурно-функціональний методи, прийоми логічного методу: аналіз, синтез, дедукція й індукція. Крім того, у роботі використані спеціально-юридичні методи дослідження: метод юридичної догматики як різновид аксіоматичного методу, методи юридичної статистики та юридичного моделювання.

Результати. Науковці у сфері державного управління визначають форми діяльності органів публічної адміністрації як зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їхні структурні підрозділи й посадові особи у процесі реалізації функцій і компетенції у правових і організаційних рамках, та поділяють їх на правові, організаційні та матеріально-технічні (Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannya v Ukraini, 2017: 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 розроблення проєктів законів України. Розроблення проєктів урядових і президентських актів, їх внесення на розгляд Кабінету Міністрів у встановленому порядку здійснюються в рамках спеціального провадження.

Правозастосовна форма діяльності Міністерства являє собою діяльність із реалізації нормативних приписів шляхом видання наказів індивідуального правостановлювального 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 (*Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini, 2017: 59*).

Контрольна форма діяльності Міністерства конкретизується в 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 із правом їх скасування, 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.

Правові форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України потребують суттєвого вдосконалення. Основним напрямом удосконалення нормотворчої, правозастосовної, установчої та контрольної форм діяльності є цілковитий перехід на електронний документообіг із використанням технології цифрового підпису. Відмова від паперових варіантів документів дозволить значною мірою економити фінансові та матеріально-технічні ресурси, а також прискорити процеси обміну офіційною інформацією.

Зокрема, контрольна форма діяльності Міністерства розвитку громад та територій України щодо нормотворчості та виконавчого провадження в підлеглих підрозділах та територіальних управліннях потребує автоматизації. Сучасні можливості технології штучного інтелекту дозволяють створити спеціальні програмні оболонки, які в автоматичному режимі будуть перевіряти відповідність відомчих, підзаконних нормативно-правових актів, а також актів правозастосування положенням актів вищої юридичної сили. Така неупереджена перевірка буде здійснюватися з подальшим контролем із боку уповноваженого суб'єкта владних повноважень, проте така форма подвійного контролю значно полегшить процедури контрольних перевірок.

Організаційні форми діяльності Міністерства поділяються на основні та допоміжні. До основних варто 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 (*Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini, 2017: 59–60*).

В умовах сучасних епідеміологічних загроз особливої актуальності набуває запровадження дистанційних форм організаційної діяльності органів публічної адміністрації. Взаємодія міністра із заступниками, керівниками структурних підрозділів апарату Міністерства, керівниками територіальних органів має відбуватись із застосуванням технологій відеоконференцз'язку. Проведення нарад у режимі відеоконференцій не тільки забезпечує учасників від потенційно небезпечних в умовах пандемії контактів, але й дозволяє значно економити фінансові та матеріально-технічні ресурси.

Допоміжними організаційними формами роботи Міністерства є участь його керівництва в засіданнях колегії інших органів виконавчої влади, у парламентських і комітетських засіданнях та слуханнях, робочі поїздки країною, офіційні візити за кордон, участь у міжнародних переговорах, прийом громадян, проведення пресконференцій, участь у роботі семінарів, конференцій, симпозіумів тощо.

Перелічені організаційні форми роботи Міністерства розвитку громад та територій України також необхідно проводити дистанційно, з використанням технологій відеозв'язку. Винятком є лише прийом громадян, проте і в цій роботі доцільніше більшою мірою використовувати електронну пошту, телефон довіри, інститут електронних петицій 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 (*Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini, 2017: 59–62*).

Актуальним напрямом удосконалення матеріально-технічних форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій є автоматизація вказаних напрямів діяльності. Ведення бухгалтерського обліку, підготовка статистичної звітності, діловодство повинні здійснюватись автоматизовано, спеціалізованими програмними продуктами. З огляду на пріоритет дистанційних і автоматизованих форм роботи, господарська діяльність в рамках Міністерства має бути мінімізована. Сучасні управлінські процеси не потребують

значних площ приміщень та численого обслуговуючого персоналу. Приміщення Міністерства повинно мати мінімальну площу та мінімальну кількість працівників апарату. Окремі відділи кадрового, матеріально-технічного забезпечення, бухгалтерського обліку, правового забезпечення мають бути ліквідовані як рудименти радянської бюрократичної системи. Обслуговуючий персонал повинен включати мінімальну кількість прибиральниць та фахівців у сфері комп'ютерного та програмного забезпечення. В умовах жорсткої економії бюджетних коштів та епідеміологічних загроз деякі функції, наприклад водія, повинен виконувати сам міністр або його заступник.

Детально форми та напрями діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламентовані в чинному Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (On approval of the Regulations on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine, 2019). Отже, зазначене Положення потребує перегляду та внесення відповідних змін відповідно із вказаними пропозиціями щодо оптимізації й удосконалення форм діяльності Міністерства.

Одним з основних напрямів удосконалення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є адміністративно-територіальна реформа, яка покликана значно скоротити кількість районів в Україні та завершити процес створення об'єднаних територіальних громад у рамках реформи децентралізації.

В Україні до останнього скорочення налічувалось 490 районів. З упродовження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тільки 26 районів були цілком покриті об'єднаними громадами, на рівень яких у рамках децентралізації владних повноважень перейшли майже всі повноваження райдержадміністрацій і районних рад. Території 164 районів були покриті об'єднаними територіальними громадами від 50 до 99%. Це означає, що районні державні адміністрації цих районів здійснювали свої повноваження на менше половини їхньої території. І лише на території 75 районів (16%) не було створено жодної об'єднаної територіальної громади. Отже, інститут районних державних адміністрацій повноцінно функціонував лише на території 75 районів.

У Міністерстві розвитку громад та територій України звертали увагу на те, що райони є штучними утвореннями для організації на їхній території передусім державної виконавчої влади, і ключовою тут є максимальна ефективність із мінімальними затратами на її утримання. Послуги, які раніше громадяни отримували в райцентрах, надаватимуться на найближчому до людей рівні – рівні громад, як це сьогодні вже відбувається в об'єднаних громадах, у центрах надання адміністративних послуг (The Ministry of Regional Development has published projects for future districts in Ukraine, 2020).

Карти майбутніх районів підготовлені на основі пропозицій обласних державних адміністрацій та тривалих консультацій з асоціаціями й експертним середовищем.

Майбутні райони повинні бути оптимальними за своїми параметрами для того, щоб у них організувати ефективну систему державного управління, зокрема – формування на цьому рівні дієвих органів виконавчої влади.

Пропозицій щодо майбутніх районів було по декілька варіантів, як від експертів, так і від облдержадміністрацій. Усі вони цього і минулого року пройшли широке обговорення. Відповідно до доручення Кабінету Міністрів України, обласні державні адміністрації надали свої пропозиції, виходячи з «Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня». Рекомендації визначають нижчу межу кількості населення в майбутньому районі – 150 тисяч жителів. Цей критерій, у свою чергу, базується на «Номенклатурі територіальних одиниць NUTS-3» Європейського Союзу.

Однією із причин, які зумовлюють необхідність проведення реформ, є величезні диспропорції параметрів наявних районів, які не відповідають сучасним вимогам для організації ефективної місцевої влади. Для порівняння, найменший район в Україні за кількістю населення – Поліський Київської області, у якому проживають 5 622 населення (станом на 1 січня 2019 р.), найбільший – Харківський, з населенням 182 100 (станом на 1 лютого 2016 р.).

Кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання перебувають близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми. Отже, саме вони повинні мати широкі повноваження і досить коштів, щоб бути спроможними вирішувати всі місцеві питання і нести за це відповідальність.

Саме для цього в Україні відбувається децентралізація – передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування (About reform. General information. Decentralization provides opportunities, 2020).

Реформа триває із 2014 р. і вже має результати. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 р. У квітні 2014 р. Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів необхідно було передусім внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувавши пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції насамперед мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проєкт змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України ухвалити подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому Уряд у 2014 р. розпочав реформу в межах чинної Конституції. За цей час уже сформований і діє основний пакет нового законодавства, упроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Ідеться про:

- закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: із 68,6 млрд у 2014 р. до 234 млрд грн у 2018 р.;

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Із 2015 по 2018 рр. в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4 000 колишніх місцевих рад. 9 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. У селах ОТГ працюють уже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост. У 2018 р. об'єднані громади отримали в комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів;

- Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробка сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 р. реалізуються вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад;

- Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р. Завдяки цій підтримці в регіонах та громадах реалізовано у 2015–2018 рр. більше 10 тисяч проєктів;

- пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування й оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації у країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Другий етап децентралізації в Україні був запланований на 2019–2021 рр. Уряд визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління й економічного розвитку країни загалом. 23 січня 2019 р. Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів і громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії (About reform. General information. Decentralization provides opportunities, 2020).

Наступним кроком має бути внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Необхідно також ухвалити низку важливих законів:

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України». У рамках чинної Конституції вказаний Закон повинен визначити засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України;

- «Про внесення змін до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»» (усуне наявні недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель);

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в останніх, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку);

- «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування»;

- «Про місцевий референдум».

Крім того, необхідне оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У результаті чергові місцеві вибори восени 2020 р. мають пройти на новій територіальній основі районів та громад. Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами й інструментами впливу на місцеву владу й участі в ухваленні рішень (About reform. General information. Decentralization provides opportunities, 2020).

17 липня 2020 р. Верховна Рада ухвалила постанову «Про утворення та ліквідацію районів». Відповідне рішення підтримали 238 народних депутатів за мінімально необхідних 226. Отже, в Україні ліквідовуються наявні 490 районів і утворюються 136 нових районів. Передбачено, що межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району, а вибори депутатів районних рад у ліквідованих районах не проводяться.

Висновки. Отже, форми діяльності Міністерства розвитку громад та територій України 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, контрольна-наглядова діяльність та інтерпретаційна діяльність;

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

– інформаційні – оприлюднення публічної формації про діяльність Міністерства (пресконференції, пресрелізи, інформаційні стенди, ведення офіційного вебсайту) 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, обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу.

Основними напрямками вдосконалення форм діяльності Міністерства розвитку громад та територій України є цілковитий перехід на електронний документообіг, максимальна автоматизація правових і організаційних форм діяльності Міністерства, а також завершення адміністративно-територіальної реформи, а саме реформи децентралізації. Скорочення кількості районів і територіальних органів публічної адміністрації, завершення процесів об'єднання територіальних громад та розширення повноважень органів місцевого самоврядування повинні створити систему ефективного управління розвитком громад і територій в Україні.

Перспектива подальшого наукового аналізу даної теми зумовлена продовженням реформування національного законодавства та юридичної практики у відповідній сфері суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Железняк Н. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання). *Наукові записки*. 2001. Т. 19. Спеціальний випуск. С. 226–231.
2. Предместнікова О. Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 12. С. 146–151.
3. Слинко Д. Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 52–56.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. Бодрова та ін.; за ред. С. Сєрогіної. 4-те вид., переробл. та допов. Харків: Право, 2017. 392 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства 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-p>.
6. Мінрегіон оприлюднив проекти майбутніх районів в Україні. Дата оновлення: 15.06.2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12513>.
7. Про реформу. Загальна інформація. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

References:

1. Zhelezniak N.A. (2001) Pravovi ta orhanizatsiini formy diialnosti Ministerstva yustytzii Ukrainy u zdiisnenni derzhavnoi pravovoi polityky (teoretychni ta praktychni pytannia) [Legal and organizational forms of activity of the Ministry of Justice of Ukraine in the implementation of state legal policy (theoretical and practical issues)]. *Naukovi zapysky*. Tom. 19. Spetsialnyi vypusk. P. 226–231. [in Ukrainian].
2. Predmestnikova O. (2016) Osoblyvosti orhanizatsiinykh i materialno-tekhnichnykh form diialnosti orhaniv yustytzii Ukrainy [Features of organizational and logistical forms of activity of justice bodies of Ukraine]. *Administrativne pravo i protses*. № 12. P. 146–151. [in Ukrainian].
3. Slynko D.V. (2017) Formy zdiisnennia pravotvorchoho protsesu v diialnosti Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy [Forms of law-making process in the activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Pravo i bezpeka*. № 3 (66). P. 52–56. [in Ukrainian].
4. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia v Ukraini (2017) [State building and local self-government in Ukraine]: pidruchnyk / I.I. Bodrova, S.V. Boldyriev, V.O. Velychko ta in.; za red. S.H. Serohinoi; 4-te vyd., pererobl. ta dopov. Kharkiv: Pravo, 392 p. [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho gospodarstva Ukrainy (2019) [On approval of the Regulations on the Ministry of Regional Development, Construction and

Housing of Ukraine]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 kvitnia 2014 r. № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-n> [in Ukrainian].

6. Minrehion opryliudnyv proekty maibutnix raioniv v Ukraini (2020) [The Ministry of Regional Development has published projects for future districts in Ukraine]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12513> [in Ukrainian].
7. Pro reformu. Zahalna informatsiia. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti (2020) [About reform. General information. Decentralization provides opportunities]. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.7.2.25>

TRANSMISJA DZIEDZICTWA PRAWNEGO

Mykhailo Riazanov

kandydat nauk prawnych, docent,

docent Katedry Orzecznictwa Ogólnoteoretycznego

Narodowego Uniwersytetu „Odeska Akademia Prawnicza” (Odessa, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0003-0404-2841

Email: miriaz@onua.edu.ua

Adnotacja. Dziedzictwo prawne jest zjawiskiem gromadzącym osiągnięcia ludzi w dziedzinie prawa. Funkcjonalną istotą dziedzictwa prawnego jest zachowanie, wybór, generowanie i jednoczesne przekazywanie osiągnięć prawnych.

Kanałami tych procesów są instytucje prawne, tradycje prawne i mentalność prawna.

Instytucje prawne pojawiają się jako artefakty prawne, czyli odbicie obiektywnych, realnie istniejących stosunków społecznych. Instytucje prawne są obdarzone wewnętrznymi treściami, które mogą być przekazywane, nadawane z pokolenia na pokolenie. Realizują dynamiczną więź pokoleń, kształtują tożsamość prawną i parametry modelu prawnego społeczeństwa.

Inny kanał transmisji dziedzictwa prawnego, taki jak tradycje prawne, gromadzi wartości prawne. Tradycje prawne przenikają do przestrzeni prawnej, doskonaląc i rozwijając system prawny państwa. Znaczenie tradycji prawnych leży w ich funkcji normatywnej i regulacyjnej.

Szczególnym zjawiskiem transmisji dziedzictwa prawnego jest mentalność prawna, która przesądza o stereotypach zachowań prawnych, działalności prawnej i wizerunku prawa.

Słowa kluczowe: transmisja prawa, tradycje prawne, instytucje prawne, mentalność prawna, pamięć prawna, dziedzictwo prawne, wizerunek prawa.

TRANSLATION OF THE LEGAL HERITAGE

Mykhailo Ryazanov

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of General Theoretical Jurisprudence

National University “Odesa Law Academy” (Odessa, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0003-0404-2841

e-mail: miriaz@onua.edu.ua

Abstract. The legal heritage is the phenomenon that accumulates the achievements of the people in the sphere of law. The functional essence of the legal heritage is to preserve, select, generate and at the same time retranslate legal achievements.

The channels of this process are legal institutions, legal traditions and legal mentality.

The legal institution is presented as a legal artifact, that is, a reflection of objective, actually existing social relations. Legal institutions are endowed with an internal meaning that can be transmitted, broadcast from generation to generation. They carry out dynamic connection of generations, form legal identity and parameters of the legal model of society.

Another channel of translation of legal heritage such as the legal traditions accumulates legal values. Legal traditions penetrate into the legal space, improving and developing the legal system of the state. The meaning of legal traditions is in their normative and regulatory function.

A special phenomenon is represented by legal mentality, which predetermines the stereotypes of legal behavior, legal activity, image of law.

Key words: translation of law, legal traditions, legal institutions, legal mentality, legal memory, legal inheritance, image of law.