

Особливості статусу Міністерства розвитку громад та територій України як поліфункціонального суб'єкта державного управління

Сергій Андреев, доктор наук з державного управління, професор¹ (ORCID: 0000-0002-8231-8105),
Ангеліна Омельчук, магістр¹¹ (ORCID: 0000-0002-4909-6432)

¹ Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ, Україна

АНОТАЦІЯ

Досліджено особливості статусу Міністерства розвитку громад та територій України як поліфункціонального суб'єкта державного управління. Виокремлено певні недоліки у організаційно-правових засадах діяльності цього центрального органу виконавчої влади, а саме: відсутність чітко визначених, нормативно закріплених цілей діяльності; абстрактний спосіб формулювання окремих повноважень у Положенні про це міністерство; недоліки організаційної структури, пов'язані із неоптимальним розподілом кількості самостійних структурних підрозділів між різними заступниками Міністра.

Ключові слова: відновлення регіонів, територій та інфраструктури, державне управління, державне управління у сфері містобудівної діяльності, компетенція, Міністерство розвитку громад та територій України, організаційна структура, повноваження, центральні органи виконавчої влади.

1. ВСТУП

Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) є центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ), який на загальнодержавному рівні вирішує комплекс завдань у сфері містобудівної діяльності, а також в інших надважливих напрямках державної політики, зокрема пов'язаних із відновленням регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. У зв'язку з цим, розгляд особливостей статусу та організаційно-правових аспектів функціонування згаданого Міністерства є актуальним.

2. МЕТА

Дослідити особливості статусу та організаційно-правові аспекти діяльності Мінрозвитку, визначити його природу як суб'єкта державного управління.

3. МІНРОЗВИТКУ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Відповідно до Положення про Мінрозвитку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460, в редакції постанови від 17.12.2022 № 1400 (Положення про Мінрозвитку), це міністерство є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема:

- у сфері розвитку, будівництва, реконструкції, ремонту, облаштування та модернізації пунктів пропуску через державний кордон, їх утримання та експлуатації;
- у сфері державної регіональної політики, розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики;
- у сфері благоустрою населених пунктів, житлово-комунального господарства, управління побутовими відходами;
- у сфері будівництва, нормування у будівництві, містобудування, просторового планування територій та архітектури; у сфері технічного регулювання у будівництві, ціноутворення у будівництві;

- у сфері з відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України;

- у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

- у сфері контролю житлово-комунального господарства;

- у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, альтернативних видів рідкого та твердого палива, енергозбереження, забезпечення енергетичної ефективності; у сфері захисту прав примусово переміщених (депортованих) осіб, зокрема захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою;

- з питань тимчасово окупованої Російською Федерацією території України, а також прилеглих до неї територій, дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України (докл. див.: [1, п. 1]).

Основні завдання Мінрозвитку визначено у п. 3 Положення про Мінрозвитку і вони детальніше розкривають напрями діяльності цього міністерства у підконтрольних йому сферах, які було наведено вище (докл. див.: [1, п. 3]).

Отже, у царині відповідальності Мінрозвитку одночасно перебуває кілька напрямів державно-управлінської діяльності, які, як правило, функціонально пов'язані між собою та які з погляду теорії державного управління слід визнавати об'єктами державного управління.

Водночас, варто зазначити, що у Положенні про Мінрозвитку відсутні чітко визначені цілі діяльності цього міністерства. Таке словосполучення як "цілі діяльності" не вживається, хоча як відомо із загальної теорії систем та теорії державного управління, зокрема, саме мета (або цілі) діяльності є визначальним системоутворюючим чинником формування та функціонування будь-якої підсистеми державного управління (якою є і дане міністерство).

Широко поширене у Положеннях про різні міністерства України формулювання "забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері...", на нашу думку, не сприяє чіткій ідентифікації цілей діяльності та розмиває відповідальність відповідних суб'єктів державного управління.

4. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІНРОЗВИТКУ ТА ЙОГО ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ

Однією з ключових особливостей статусу Мінрозвитку є концентрація у цього міністерства величезного обсягу спеціальних функцій та повноважень міжгалузевого характеру. У п. 4 Положення про Мінрозвитку міститься перелік з 97 позицій повноважень відповідного ЦОВВ, які цей орган влади має здійснювати задля виконання покладених на нього завдань. При цьому, відповідний перелік не є вичерпним, а лівова частка повноважень з цього переліку поділяється на підпункти та абзаци, у яких наводяться більш конкретні та численні функції згаданого суб'єкта державного управління.

Варто звернути увагу на те, що деякі повноваження Мінрозвитку сформульовані абстрактно, як наприклад, “бере участь у: реалізації державної політики у сфері протимісної діяльності у межах своїх повноважень у взаємодії з Національним органом з питань протимісної діяльності, центром протимісної діяльності та центром гуманітарного розмінування; забезпеченні функціонування системи управління інформацією у сфері протимісної діяльності; формуванні гендерної політики; співбесідах з претендентами на посади голів місцевих держадміністрацій, перших заступників та заступників голів обласних держадміністрацій та надає висновки Кабінету Міністрів України” [1, підп. 96 п. 4].

З подібних компетенційних конструкцій складно зрозуміти у яких межах та в якій спосіб означений ЦОВВ здійснює згадані повноваження. Відповідно, виникають обґрунтовані сумніви щодо відповідності наведених формулювань повноважень нормі ч. 2 ст. 19 Конституції України, а також канонам техніки нормопроекування.

Низка повноважень Мінрозвитку викладені за допомогою бланкетних норма права, що відсилають до невизначених законів або інших актів законодавства. Так, приміром, у Положенні про Мінрозвитку під час формулювання окремих завдань та повноважень цього органу влади використовуються нормативні конструкції: “бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у...” (підп. 17 п. 4), “здійснює в межах повноважень, передбачених законом...” (підп. 58 п. 4), “здійснює відповідно до законодавства...” (підп. 66 п. 4) [1].

Цілком очевидно, що ефективне правозастосування таких компетенційних норм та реальне виконання відповідних повноважень є можливим лише за умови, якщо в інших законодавчих актах чітко визначені межі, способи та механізми їхньої реалізації.

Стосовно характеристики структури Мінрегіону (спираючись на публічну інформацію, наведену на офіційному веб-сайті цього міністерства) можна зробити висновок про те, що цей ЦОВВ має розгалужену організаційну структуру, вищою керівною ланкою якої є Міністр (у безпосередньому підпорядкуванні якого перебуває 6 підрозділів та 1 головний спеціаліст), а інші вищі керівні посади обіймають: Державний секретар (йому підпорядковується 9 підрозділів і 2 головних спеціаліста), перший заступник Міністра (йому підпорядковується 3 самостійні структурні підрозділи) та 8 заступників Міністра (у підпорядкуванні яких перебуває від 1 до 5 самостійних структурних підрозділів Міністерства) [2].

Спостерігається певний дисбаланс щодо розподілу кількості самостійних структурних підрозділів Мінрозвитку,

функції з керівництва якими покладено на різних заступників Міністра, оскільки у сфері відповідальності двох заступників Міністра перебуває тільки по 1 підрозділу, в той час як деякі інші особи, що займають аналогічні посади, координують та контролюють діяльність від 2 до 5 департаментів, управлінь, відділів [2]. Цю ситуацію не обов'язково потрібно кваліфікувати як недолік (уразливість) структури Мінрозвитку, оскільки складність виконуваних завдань, обсяг та інтенсивність роботи департаментів та управлінь цього міністерства можуть бути різними. Також слід урахувувати й те, що пріоритети діяльності цього ЦОВВ у конкретний період часу можуть змінюватися, що не може не впливати на обсяг функціональних обов'язків, делегованих різним заступникам Міністра.

До складу Мінрозвитку входить 21 профільний самостійний структурний підрозділ (департаменти, управління, відділи, сектори), які виконують основний функціонал, що складає зміст спеціальної компетенції цього ЦОВВ. Як правило, до складу більшості профільних департаментів та управлінь Мінрозвитку входять менш численні структурні підрозділи – відділи [2].

У цілому, структура Мінрозвитку виглядає оптимальною, однак для формулювання більш обґрунтованих оцінок та висновків необхідно проводити функціональне обстеження (структурно-функціональний аудит) цього міністерства, з аналізом багатьох параметрів та документів, зокрема положень про структурні підрозділи, посадових інструкцій службовців тощо.

5. ВИСНОВОК

Аналіз покладених на Мінрозвитку основних завдань та повноважень дозволяє визначити його природу з позиції науки державного управління та віднести цей ЦОВВ до категорії поліфункціональних суб'єктів державного управління загальнонаціонального рівня спеціальної (міжгалузевої) компетенції.

Деякі складові організаційно-правових засад функціонування цього ЦОВВ, як наприклад, цілі діяльності, чітко не визначено у Положенні про Мінрозвитку, а формулювання окремих повноважень є недосконалими (надто абстрактними) та, на нашу думку, могли б бути сформульовані більш конкретно, однозначно та зрозуміло.

Список літератури

- [1] Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : затв. Пост. Каб. Мін-в У-ни від 30 черв. 2015 р. № 460 (в редакції пост. Кабінету Міністрів України від 17 груд. 2022 р. № 1400). URL: <https://surl.li/nyjuew> (дата звернення: 25.09.2025).
- [2] Сайт Міністерства розвитку громад та територій України. Структура Міністерства. URL: <https://surl.lt/sowhgb> (дата звернення: 25.09.2025).

¹ Роботу виконано під керівництвом д. держ. упр., проф. Сергія Андреева