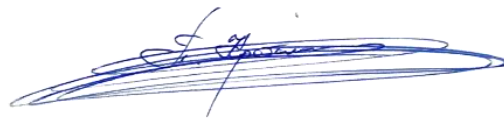


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



Крайній Павло Іванович

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ГРОМАДСЬКИХ РАД
ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Запоріжжя – 2022

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Запорізькому національному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Пацурківський Петро Станіславович,

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
професор кафедри публічного права.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович,

Київський інститут інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
проректор з наукової роботи;

кандидат юридичних наук, доцент

Маркін Сергій Ігорович,

адвокат.

Захист відбудеться «06» жовтня 2022 року о «13⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «06» вересня 2022 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Ш.Н. Гаджиєва

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розвиток української держави та суспільства впродовж її незалежності відбувається під переважним впливом європейської правової традиції, у якій чільне місце відведене реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина. Такий концепт вплинув також на формування вітчизняного адміністративного права, квінтесенцією чого стало, зокрема, ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні. Це дало поштовх для поступового впровадження змін у сфері забезпечення ефективної реалізації положень Конституції України в частині нормативного закріплення ефективного механізму реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

Громадські ради – новий суб'єкт адміністративного права, що відомий у зарубіжних країнах як ефективна можливість доступу громадян не лише до ініціювання прийняття конкретного рішення органом влади, а й до його формування, участі у здійсненні громадського контролю за виконанням таких рішень. Це повною мірою відповідає парадигмі людиноцентризму, яка в Україні набуває дедалі більшого розвитку. Маючи власну історію становлення в нашій державі та особливу правову природу, громадські ради не є органами влади чи місцевого самоврядування, вони не наділені владними повноваженнями, проте їх вплив на прийняття конкретних рішень такими органами у відповідних ситуаціях може бути вирішальним.

Діяльність громадських рад підтримується на державному рівні та є частиною здійснення внутрішньої політики держави щодо формування громадянського суспільства, де центральне місце посідає людина, її життя, здоров'я, честь і гідність. Такий вектор щодо діяльності громадських рад закріплено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., Національній стратегії у сфері прав людини, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., Концепції розвитку громадянської освіти в Україні тощо.

У доктрині адміністративного права громадські ради детально не досліджувалися, окрім як у вигляді фрагментарних спроб аналізу загального адміністративно-правового статусу та важливості їх упровадження. Правова реальність свідчить про необхідність детального вивчення генези громадських рад в Україні, дослідження їх як окремого суб'єкта адміністративного права, який дає можливість забезпечити реалізацію концепції людиноцентризму у сфері здійснення публічної влади та гарантує захист прав і свобод людини. Крім цього, осторонь залишається питання вивчення актуальної практики реалізації адміністративно-правового статусу таких консультативно-дорадчих органів у зарубіжних країнах. Водночас, незважаючи на активне створення громадських рад, аналіз їх правової природи вітчизняною адміністративною наукою повною мірою не здійснювався, а тому це питання потребує системного теоретичного опрацювання.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження слугували праці таких вітчизняних учених-правників, як В.Б. Авер'янов, Т.С. Андрійчук, В.Г. Барченко, В.В. Баштанник, В.М. Бевзенко, Д.В. Білокопитов, Ю.А. Ведерніков, О.М. Висоцька, О.О. Вінницький, М.Ю. Віхляєв, Р.О. Гаврилюк, А.О. Галай, І.П. Голосніченко, Г.Ю. Гулевська, М.С. Гурицька, В.А. Дерещ, О.А. Зарічний, С.О. Кириченко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, В.М. Кравчук, А.О. Красносільська, О.В. Кузьменко, М.В. Лациба, О.С. Лотюк, С.І. Маркін, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, А.І. Миколенко, В.С. Нерсисянц, О.Ф. Скакун, К.А. Тараненко, В.В. Тильчик, Р.О. Халфіна, О.С. Хмара, Г.М. Шаульська, А.М. Школик та інші.

Крім того, основою дослідження стали праці таких зарубіжних учених, як П. Аларкон, Р. Алексі, С. Арнштайн, А. Баркер, Н. Бейлі, П. Бергер, М. Вейл, Е. Вільємс, Д. Гембл, Дж. Гласс, Дж. Денхардт, Дж. Епплгейт, С. Кролі, Т. Лукман, Н. Луман, К. МакДональд, Дж. Мейсі, К. Пітман, Дж. Ріс, Дж. Свар, Р. Стейнер, Дж. Томас, Е. Уотерс, Х.Ф. Фернандес-Мартінес, Х. Фонт, П. Франк, Г. Холмс.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; Пріоритетним напрямом розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженим Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р., затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р; Плану наукових досліджень Запорізького національного університету на 2020–2025 рр.

Мета та задачі дослідження. *Мета* наукового дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням сучасних розробок правової думки в юридичній сфері, концепцій сучасного адміністративного права, актуального законодавства та судової практики проаналізувати особливості адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України як окремого суб'єкта адміністративного права та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення їх діяльності.

Реалізація поставленої мети вимагала формулювання та вирішення таких *задач*:

- описати генезу становлення громадських рад в Україні;
- з'ясувати правове поняття та правову природу громадських рад як окремих суб'єктів адміністративного права;
- проаналізувати правовий статус громадських рад як нових суб'єктів адміністративного права, що забезпечують особливий механізм участі громадян в управлінні державними справами;
- виокремити елементи адміністративно-правового статусу громадських рад як різновиду консультативно-дорадчих органів;
- здійснити аналіз вітчизняного законодавства, яким забезпечується діяльність громадських рад, та запропонувати зміни й доповнення, які

стосуватимуться вдосконалення діяльності таких консультативно-дорадчих органів;

– охарактеризувати зарубіжне законодавство, а саме законодавство Сполучених Штатів Америки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, країн Західної та Східної Європи, яким забезпечується функціонування громадських рад, і виявити особливості їх адміністративно-правового статусу;

– проаналізувати стан забезпечення підготовки та впровадження органами публічної влади діяльності громадських рад в Україні при відповідних органах влади;

– розглянути судову практику, яка стосується діяльності громадських рад в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі врегулювання діяльності громадських рад як окремих суб'єктів адміністративного права, що забезпечує реалізацію прав осіб на участь в управлінні державними справами.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить система загальних і спеціальних наукових методів пізнання, які застосовувалися задля забезпечення системного та об'єктивного аналізу предмета дослідження. Їх застосування дало можливість забезпечити виконання завдань дослідження в повному обсязі, розробити та сформулювати конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні.

У дисертаційному дослідженні за основу взято цивілізаційний підхід до вивчення проблеми адміністративно-правового статусу громадських рад та враховано фактично нову методологічну ситуацію у вітчизняному правознавстві. Парадигма діалогічності застосована як найоптимальніший спосіб вивчення громадських рад як феномену, їх адміністративно-правового статусу, що має антропосоціокультурну природу. Визначення парадигми діалогічності, використання загальнонаукових принципів об'єктивності та історизму дали можливість дослідити адміністративно-правовий статус громадських рад, генезу їх створення та причини, що зумовили їх упровадження, а також виявити особливості практики забезпечення діяльності таких консультативно-дорадчих органів в Україні (розділи 1–4).

Застосування зазначеної методології дослідження зумовлене специфікою вибраної теми, яка поєднує в собі як загальнотеоретичні, так і адміністративно-правові складники.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять праці правників у сфері теорії права, конституційного та адміністративного права, державного (публічного) управління, а також результати наукового пошуку у сфері соціології, філософії, економіки та інших наук.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти адміністративного законодавства, якими

гарантується й забезпечується діяльність громадських рад як механізму участі громадян в управлінні державними справами.

Емпіричною базою дослідження стали рішення судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, рішення Конституційного Суду України, узагальнення судової практики України й зарубіжних країн та рішення Європейського суду з прав людини, матеріали засобів масової інформації, розміщені на офіційних сайтах органів публічної влади статистичні дані, а також результати проведеного соціологічного опитування стосовно діяльності громадських рад при органах публічної влади.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є першим в Україні дослідженням, у якому здійснено аналіз громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права крізь призму теоретичного та практичного аспектів забезпечення їх діяльності при органах публічної влади в Україні. Квінтесенцію наукової новизни становить заміна традиційного позитивістського підходу до дослідження адміністративно-правового статусу громадських рад антропосоціокультурним підходом. Конкретизація наукової новизни здійснена через такі ключові методологічні, наукові й теоретичні положення, узагальнення, рекомендації та пропозиції:

уперше:

– доведено, що громадські ради є окремим суб'єктом адміністративного права, діяльність якого забезпечує реалізацію доктрини людиноцентризму та доповнює адміністративно-правовий механізм реалізації права особи на участь у здійсненні управління державними справами через участь у процесі прийняття конкретних нормативно-правових актів;

– сформульовано авторське визначення поняття «громадські ради» як виду консультативно-дорадчих органів, які створюються в разі потреби Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади всіх рівнів, органами, відповідальними за формування корпусу суддів для забезпечення та сприяння участі громадян у формуванні й реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя;

– з'ясовано, що організаційно-правові засади діяльності громадських рад на сьогодні належним чином не врегульовані, що відображається в наявності правових норм, які обмежують зацікавлених сторін у можливості їх участі у формуванні громадських рад, а також встановлено, що відсутні нормативні акти, які врегульовують діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування;

– під адміністративно-правовим регулюванням діяльності громадських рад в Україні запропоновано розуміти комплекс юридичних інструментів, за допомогою яких держава забезпечує реалізацію права громадян на участь в управлінні державними справами з метою налагодження діалогу між суспільством і державою та які закріплені в Конституції і законах України, нормативно-правових актах, міжнародних договорах та актах, що ратифіковані Україною;

удосконалено:

– тлумачення адміністративно-правового статусу громадських рад та його зумовленість необхідністю належним чином забезпечити можливість зацікавлених сторін брати участь у процедурах розроблення й обговорення проєктів нормативно-правових актів, інших рішень органів публічної влади;

– класифікацію громадських рад, які можуть поділятися на такі, що створюються при органах виконавчої влади, та такі, що утворюються при органах місцевого самоврядування;

– наукове визначення поняття порядку формування громадських рад з огляду на аналіз формування таких консультативно-дорадчих органів у зарубіжних країнах, який може закріплюватися як на конституційному рівні, так і на рівні спеціального нормативно-правового акта;

– наукове визначення поняття нормативно-правового закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад як частини організаційно-правових засад діяльності таких консультативно-дорадчих органів;

набули подальшого розвитку:

– положення щодо способів нормативного закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад на рівні Конституції України, спеціального закону, інших нормативно-правових актів;

– наукові підходи стосовно чинників, які сприяють розширенню організаційно-правового закріплення діяльності громадських рад, зокрема: розширення можливостей інституцій громадянського суспільства на участь у здійсненні управління державними справами; необхідність залучення осіб, які володіють спеціальними знаннями в різних сферах, для вирішення складного завдання; надання громадянам права на здійснення громадського контролю, громадської експертизи нормативно-правових актів;

– положення щодо завдань державної політики України у сфері реалізації права громадян на участь у прийнятті органами публічної влади відповідних рішень у процесі здійснення публічного врядування.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що теоретичні та практичні положення, висновки, пропозиції і рекомендації можуть бути використані в таких напрямках:

– *науково-дослідній сфері* – для узагальнення теоретичного та практичного досвіду, вироблення пропозицій, конкретних висновків задля вдосконалення адміністративного законодавства, формування теоретичної бази стосовно вивчення громадських рад та практичного аспекту забезпечення їх діяльності в Україні;

– *правозастосовній діяльності* – задля вдосконалення чинного адміністративно-правового законодавства, яке регулює діяльність громадських рад та їх адміністративно-правовий статус;

– *навчальному процесі* – під час формування та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне право та адміністративне судочинство», «Екологічне та земельне право», «Публічне право: методологія тлумачення і застосування» тощо;

– *правовиховній роботі* – для генерування високого рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів закладів освіти, суб'єктів громадянського суспільства.

Основні результати дисертаційного дослідження були враховані та використані Південно-Західним міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції (м. Івано-Франківськ) щодо можливості вдосконалення положень чинного законодавства в частині адміністративно-правового статусу громадських рад при Міністерстві юстиції України (акт впровадження Південно-Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції від 12 квітня 2022 р.), Чернівецьким національним університетом імені Юрія Федьковича у процесі підготовки лекційних і практичних занять із навчальних дисциплін «Конституційне право», «Адміністративне право», «Адміністративне право та адміністративне судочинство» (акт впровадження Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича від 30 березня 2022 р.).

Положення, що наведені в дисертаційному дослідженні, та узагальнення нормативно-правового матеріалу можуть бути використані під час підготовки навчальних посібників і підручників для студентів, аспірантів закладів вищої освіти юридичного спрямування. Крім цього, вони можуть бути застосовані у процесі формування навчальних програм дисциплін як допоміжний матеріал під час перегляду змісту таких програм або створення нових.

Особистий внесок здобувача. Положення й висновки, що викладені в дисертації, являють собою наукову новизну, розроблені автором особисто та є завершеною працею. Задля розкриття окремих питань у роботі застосовано наукові праці інших учених із відповідними посиланнями.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження, його висновки та пропозиції представлені на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, конгресах і форумах: «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, 2021 р.); «Актуальні проблеми правової науки» (м. Запоріжжя, 2021 р.); «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні» (м. Чернівці, 2021 р.); «Буковинські осінні адміністративні читання» (м. Чернівці, 2021 р.); «Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală» (м. Кишинів, 2021 р.); «Права людини в епоху цифрових трансформацій» (м. Київ, 2022 р.); V Міжнародному молодіжному науковому юридичному форумі (м. Київ, 2022 р.).

Публікації. Основні положення й висновки дисертації викладено у 12 публікаціях, серед яких – 4 наукові статті, що опубліковані у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 наукова стаття, опублікована в зарубіжному періодичному виданні, та 7 тез доповідей і повідомлень на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, конгресах, форумах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (що містить 160 найменувань) та додатків (на 15 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 207 сторінок, з них основного тексту – 164 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність вибраної теми дисертаційної роботи, окреслено її зв'язок із науковими програмами, темами та планами, охарактеризовано мету й основні завдання дослідження, його об'єкт і предмет, використані наукові методи пізнання, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено інформацію про апробацію результатів наукового дослідження та публікації, структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Ступінь наукової розробленості проблеми. Методологія дослідження» включає в себе аналіз загальних і спеціальних наукових досліджень громадських рад в Україні та характеристику методології наукового дослідження. Встановлено, що активний розвиток громадянського суспільства став передумовою для поступових якісних змін підходів та розуміння права громадян на участь у здійсненні державного управління. Це своєю чергою зумовило перегляд наявної системи публічного управління, яка неповною мірою враховувала можливість залучення представників громадськості до управління державними справами в безпосередній взаємодії з органами публічної влади. Громадські ради, що є окремими суб'єктами адміністративного права, дають можливість громадянам, представникам інституцій громадянського суспільства, які мають необхідні знання й досвід, бути учасниками відносин за участю органів публічної влади у процесі реалізації останніми своїх повноважень. Результатом взаємодії є прийняття конкретних нормативних чи адміністративних актів.

Визначено, що наявні наукові дослідження, які стосуються місця й ролі громадських рад серед кола інших суб'єктів адміністративного права та їх правової природи під час здійснення органами публічної влади своїх повноважень, забезпечення організаційно-правових засад діяльності таких рад тощо, проводилися фрагментарно представниками гуманітарних наук, зокрема й правознавства.

Запропоновано класифікацію напрямів, за якими в Україні відбувалося дослідження громадських рад. Перший напрям представляють наукові розвідки, у яких громадські ради досліджували безпосередньо представники адміністративного права (наприклад, О.О. Вінницький, М.Ю. Віхляєв, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник та інші вчені) і фахівці з конституційного права (зокрема, В.М. Кравчук, В.Ф. Нестерович та інші автори). Такі ради розглядаються ними як різновид консультативно-дорадчих органів, що спрямовані на реалізацію політики органів виконавчої влади за участю громадськості через аналіз чинного адміністративного й конституційного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад. Другим напрямом досліджень із цієї проблематики стали наукові роботи представників теорії права й держави (наприклад, О.А. Зарічного, С.В. Ковальчук та інших учених), які визначили громадські ради як одну з форм участі громадськості, за допомогою яких удосконалюється діяльність органів публічної адміністрації. У діяльності таких рад виражається безпосередній вплив громадськості на формування державної політики. Представники третього напрямку (зокрема,

А.Г. Галай) розглядають громадські ради як недержавні організації, що дають можливість реалізовувати правозахисну діяльність. Представники четвертого напрямку (наприклад, Т.С. Андрійчук та інші автори) вивчають громадські ради з позицій інших гуманітарних наук та не дають чіткої відповіді на запитання про правову природу громадських рад за законодавством України.

Доведено, що застосування цивілізаційного підходу дає можливість дослідити правову природу та адміністративно-правовий статус громадських рад, особливості організаційно-правового забезпечення їх діяльності в динаміці. Застосування такого методу передбачає врахування трьох невід'ємних вимірів правової дійсності: людиноцентристського, соціологічного та позитивістського. Створення громадських рад зумовлюється змінами в суспільних процесах, виокремленням певних груп ініціативних громадян, які формують інституції громадянського суспільства, з яких своєю чергою формуються такі ради. Держава на нормативному рівні визначає окрему процедуру створення громадських рад, окреслює їх адміністративно-правовий статус та регулює напрями їх діяльності, що знаходять своє відображення у відповідних функціях, які вони виконують.

Обґрунтовано, що особливості адміністративно-правового статусу громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права є проявом їх антропосоціокультурної природи. Саме це зумовило їх дослідження крізь парадигму діалогічності, оскільки такі ради є соціально-правовою матрицею, на основі й у межах якої відбувається «діалог», «комунікація» та «спілкування» громадянського суспільства з державою в особі її відповідних органів публічної влади, під час яких здійснюється постійний обмін думками, інформацією щодо актуальних потреб вказаних вище учасників комунікації.

Встановлено, що за допомогою загальнонаукових принципів об'єктивності та історизму досліджено погляди різних науковців щодо вивчення ними громадських рад у тісному взаємозв'язку з теоретичним і практичним складниками реалізації їх адміністративно-правового статусу за законодавством України.

У розділі 2 «Громадські ради як суб'єкти адміністративного права» досліджено основні положення теорії права та адміністративного права через аналіз основних складників категорії «суб'єкт права», як-от: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Опрацьовано загальні положення, які стосуються адміністративно-правового статусу таких рад, що закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

Наголошено на тому, що громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права, створення яких зумовлюється трансформацією суспільства та підвищенням рівня його очікувань стосовно реальної можливості гарантування державою прав осіб на їх участь в управлінні державними справами. Упродовж останніх років відбулося накопичення конкретних наукових поглядів щодо правової природи суб'єктів адміністративного права, однак наукові дослідження громадських рад як нових суб'єктів адміністративного права, що з'явилися в системі органів публічної влади, не

були системними. У науці такі ради досліджуються через категорію «консультативно-дорадчий орган».

Проаналізовано зміст поняття «консультативно-дорадчий орган». Цей орган розуміється як «консультативний» та тлумачиться як той, що має дорадчі права. У юридичній площині не наведено чітке визначення терміна «консультативний», однак визначено схоже на нього слово «консалтинг», що являє собою діяльність, пов'язану з наданням консультативних послуг стосовно широкого кола економічних, правових, організаційних та інших питань. Поняття «консультативний» і похідне від нього «консалтинг» пояснюють здійснення діяльності, що спрямована на надання консультативних послуг, та наявність прав на її здійснення. Водночас термін «дорадчий» тлумачиться як «такий, що має право лише обговорювати питання, а не вирішувати його». Зазначений прикметник підсилює слово «консультативний» та чітко встановлює обмеження консультативно-дорадчого органу на можливість прийняття владних рішень, видання нормативних чи адміністративних актів.

У зв'язку з виокремленням громадських рад як одного з різновидів консультативно-дорадчих органів встановлено, що громадські ради є окремим суб'єктом адміністративного права, який забезпечує необхідний обсяг реалізації громадянами їхнього права на участь у здійсненні публічного врядування, діяльність якого забезпечується та реалізується відповідними органами публічної адміністрації.

Визначено, що громадські ради як суб'єкт адміністративного права за своїми особливостями мають змогу бути носіями суб'єктивних прав та обов'язків у сфері здійснення публічного врядування. Вони мають необхідний комплекс передумов соціального характеру, через що їм притаманні власні суб'єктивні права й обов'язки. Встановлено, що громадські ради, по-перше, є носіями таких прав та обов'язків, які встановлюються на рівні Типового положення та знаходять своє продовження в окремих положеннях про громадські ради. По-друге, такі ради є колективним суб'єктом, що містить сукупність індивідів, які об'єднуються задля спільної участі в роботі відповідної громадської ради. По-третє, оскільки між особами, які входять до складу ради (членами ради), є відповідні соціальні й професійні зв'язки, це дає їм змогу здійснювати внутрішню комунікацію та, як наслідок, виробляти конкретні пропозиції від імені одного колективного суб'єкта у процесі реалізації адміністративних правовідносин.

Встановлено, що окремої деталізації потребує нормативне закріплення мети створення громадських рад, яка відповідатиме їх визначенню. Пропонується визначити мету діяльності громадських рад як забезпечення громадянам можливості реалізації права на участь в управлінні державними справами задля покращення здійснення органами влади надання публічних послуг, здійснення публічного врядування з урахуванням пропозицій таких рад під час прийняття конкретних рішень організаційного та нормативного характеру у відповідній сфері, що дасть змогу забезпечити захист прав і свобод громадян на місцевому, регіональному чи державному рівнях.

Визначено, що громадські ради, які за своєю правовою природою є окремими колективними суб'єктами адміністративного права, наділяються правами й обов'язками. Встановлено окрему процедуру їх утворення та припинення, перелік завдань тощо. Аналіз положень діяльності таких рад при окремих міністерствах (Міністерстві освіти і науки України, Міністерстві юстиції України, Міністерстві охорони здоров'я України тощо) продемонстрував відсутність чітко визначених завдань. Вони є загальними та дублюють вимоги Типового положення про громадську раду, що нівелює можливість підлаштувати діяльність громадської ради під особливості конкретного органу влади, при якому вона створюється.

Аргументовано, що відсутність чіткого правового регулювання часу виникнення адміністративної праводієздатності громадських рад зумовлює внесення змін до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській і Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, зокрема, такого змісту: «рішення про створення, припинення діяльності громадської ради оформляється відповідним актом органу виконавчої влади, при якому така рада утворюється». Це дасть змогу усунути суперечності та зробить можливим встановлення моменту виникнення чи припинення правосуб'єктності у громадських рад.

У розділі 3 «**Організаційно-правові засади діяльності громадських рад в Україні**» розглянуто нормативно-правову базу, яка слугувала основою для впровадження та розвитку таких рад. Крім цього, проаналізовано рішення національних і зарубіжних судових інстанцій, які стосуються окремих положень реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами та безпосередньої діяльності громадських рад.

Встановлено, що діяльність громадських рад (як різновидів консультативно-дорадчих органів) в Україні як окремого суб'єкта адміністративного права здійснюється в межах організаційно-правових механізмів, якими закріплюється їх адміністративно-правовий статус. Визначено особливий порядок їх утворення та взаємодії з органами публічної влади. У нашій державі немає значного досвіду забезпечення діяльності саме такого різновиду суб'єктів адміністративного права. Протягом усього часу незалежності спостерігається тенденція до підвищення рівня закріплення правових та організаційних засад діяльності таких рад. Однак встановлення такого нормативного регулювання не привело до підвищення ефективності їх діяльності щодо забезпечення права громадян, інституцій громадянського суспільства для участі у здійсненні органами публічної влади своїх повноважень. Закріплення на рівні Конституції України права громадян на участь у здійсненні управління державними справами, яке неодноразово тлумачилося Конституційним Судом України, слугувало правовою основою для створення громадських рад.

Наголошено на тому, що правові та організаційні гарантії діяльності громадських рад, окрім національного законодавства, передбачені на рівні міжнародних нормативних актів, конвенцій тощо. До таких документів варто

віднести Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Також окреме місце з-поміж міжнародних конвенцій посідає Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), якою вперше на міжнародному рівні закріплено правові гарантії для громадян щодо права на одержання інформації про діяльність органів публічної влади. Діяльність громадських рад забезпечує реальну можливість для громадян, які входять до її складу як представники конкретних інституцій громадянського суспільства за спрямуванням, не лише отримувати відповідну інформацію від того чи іншого органу публічної влади, при якому така рада утворюється, а й бути залученими в публічно-владні процеси розгляду конкретних завдань. Їх участь виражається в обговоренні разом із представниками влади конкретних ситуацій, вирішення яких віднесене до компетенції відповідного органу влади, та в можливості вироблення спільного рішення, яке із часом може бути втілене в конкретному проєкті рішення відповідного органу влади.

Встановлено, що організаційно-правове забезпечення діяльності громадських рад в Україні регламентується спеціальною Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 р. № 1378, якою визначається можливість утворення громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській і Севастопольській міській, районних державних адміністраціях. Цією ж постановою затверджено Типове положення, яке має низку недоліків. По-перше, визначення громадських рад не відповідає їхній правовій природі, а їх дія обмежується в часі, оскільки вони визначені як тимчасові. По-друге, порядок утворення громадських рад прямо залежить від органу влади, при якому така рада утворюється. По-третє, не визначено чітку внутрішню структуру громадських рад.

Обґрунтовано, що Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (2005–2007 рр.), яка передбачала участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у формі громадського моніторингу підготовки й виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій, неповною мірою робила можливою повноцінну діяльність громадських рад. Прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 не усунуло всі правові й організаційні прогалини в забезпеченні діяльності громадських рад. Запропоновано внести зміни до цієї постанови та здійснити класифікацію громадських рад з урахуванням системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що дасть змогу вирішити питання доступу до можливості створення таких консультативно-дорадчих органів. Це забезпечить повноцінне охоплення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можливістю вирішувати питання публічного адміністрування,

надання публічних послуг, прийняття конкретних рішень за участю інституцій громадянського суспільства.

Звернено увагу на розширення можливостей щодо створення громадських рад при органах місцевого самоврядування та внесення відповідних змін до Типового положення стосовно діяльності молодіжних громадських рад. Необхідно внести зміни також до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що дасть можливість виконати взяті нашою державою зобов'язання за Європейською хартією місцевого самоврядування та Додатковим протоколом до неї стосовно забезпечення права на участь в управлінні державними справами громадян.

Запропоновано доповнити текст Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 14-1 «Консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування», яку варто викласти в такій редакції: «Громадська рада при територіальних громадах, сільських, селищних, міських радах, районних та обласних радах є консультативно-дорадчим органом, який утворюється для сприяння участі територіальної громади у здійсненні регіональної та місцевої політики в різних сферах суспільного життя. Порядок створення, діяльності та припинення діяльності громадських рад визначається в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». Це дасть можливість завершити весь цикл доповнень щодо вдосконалення організаційно-правового врегулювання діяльності громадських рад в Україні.

У розділі 4 «**Особливості закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад у зарубіжних країнах**» проаналізовано наукові доробки зарубіжних науковців стосовно дослідження ними особливостей правового статусу громадських рад, їх взаємодії з публічною адміністрацією, а також з'ясовано особливості нормативно-правового регулювання діяльності таких рад.

Констатовано, що в зарубіжних країнах визначення на державному рівні необхідності забезпечення належного рівня організаційно-правових форм налагодження діалогу із суспільством, його різними інституціями, окремими групами громадян є традицією, яка сформувалася під впливом різних історичних, культурних, економічних, соціальних і правових факторів. Окремі аспекти й особливості такого правового регулювання визначаються залежно від форм держави, форм державного правління та устрою. Приналежність держави до англо-саксонського чи романо-германського типу правових сімей окреслює чіткі відмінності правового регулювання діяльності таких рад. Створення громадських рад зумовлюється, крім іншого, рівнем розвитку громадянського суспільства, який у різних країнах є неоднаковим.

Проаналізовано особливості термінів, які використовуються в зарубіжних країнах та є еквівалентними поняттю «громадські ради». Так, у Сполучених Штатах Америки, Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Республіці Ірландія, Республіці Болгарія, Республіці Польща, Словацькій Республіці, Французькій Республіці та Італійській Республіці громадські ради мають різні назви, проте їх правова природа ідентична. Назва «громадські ради» може мати декілька перекладів англійською мовою: public

council, public board, advisory board, advisory committee тощо. Однак їх правова природа незмінна – вони створюються задля налагодження ефективної взаємодії органів влади різного рівня та інституцій громадянського суспільства, взаємодії конкретного органу та конкретного індивіда задля прийняття оптимального рішення в конкретній ситуації. Їх варто визначати й розуміти як консультативно-дорадчі органи.

З'ясовано, що визначення правового статусу громадських рад у зарубіжних країнах відбувається на різних рівнях законодавства. Необхідно виокремити такі способи закріплення правового статусу цих рад і здійснення їх організаційно-правового забезпечення: а) на рівні конституції держави (наприклад, у Французькій Республіці, Італійській Республіці тощо); б) на рівні спеціальних законів (зокрема, у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Республіці Ірландія, Республіці Польща, Республіці Болгарія, Словацькій Республіці); в) на рівні конституції та спеціального закону (наприклад, в Італійській Республіці); г) на рівні законодавства федерацій та суб'єктів федерації (зокрема, у Сполучених Штатах Америки). Особливості правового регулювання діяльності громадських рад та закріплення їх правового статусу в кожному окремому випадку зумовлені унікальними історичними, соціальними, політичними, економічними факторами в кожній досліджуваній країні. Суттєвий вплив на закріплення правового статусу громадських рад чинить правова традиція та правова доктрина.

Встановлено, що діяльність громадських рад здійснюється на підставі документів організаційно-правового характеру, які закріплюються в нормативно-правовому акті, ними деталізується порядок їх функціонування. Ці документи за своєю природою є правовими, на їх основі відбувається забезпечення функціонування громадських рад. До них належать статuti, положення тощо. Незалежно від країни створення зазначених консультативних органів адміністративно-правовий статус громадських рад визначається з огляду на закріплення таких елементів їх адміністративно-правового статусу: підстав створення; вибору членів таких органів із числа представників підприємств, установ, організацій, представників різних сфер промисловості, секторів економіки; порядку надання експертних висновків та переліку органів влади, до яких такі висновки можуть надаватися; строку повноважень; порядку заміни члена консультативно-дорадчого органу та підстав дострокового припинення повноважень. Можливі випадки, коли такі ради звітують перед органом публічної влади, при якому вони створені (наприклад, у Сполучених Штатах Америки, Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Французькій Республіці тощо).

Констатовано, що Сполучені Штати Америки мають суттєві теоретичні та практичні напрацювання в частині забезпечення діяльності громадських рад. Саме участь громадян у прийнятті рішень відповідними органами публічної адміністрації є важливою частиною демократичного механізму публічного врядування. Особливої гостроти й актуальності ці процеси набули з початку 1960-х рр., коли суспільство активно обговорювало питання руху за громадянські права, війну у Соціалістичній Республіці В'єтнам, боротьбу за

права афроамериканців. Це зумовило формування в доктрині адміністративного права Сполучених Штатів Америки думки про можливість громадян, представників суспільства або його груп ініціювати створення окремих суб'єктів публічного права, завдяки яким вони можуть безпосередньо впливати на прийняття рішень органами публічної адміністрації. Громадські ради можуть створюватися як на рівні федеральних органів, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Є окрема судова практика, на основі якої здійснюється вдосконалення діяльності таких рад.

Встановлено, що функціонування громадських рад у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії має свої особливості. Ці інституції визначаються як позавідомчі державні органи (non-departmental public bodies) та класифікуються залежно від органів, при яких вони утворюються. Вони можуть здійснювати свою діяльність при Кабінеті міністрів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії та інших органах публічної влади загальнодержавного й місцевого рівня в різних адміністративних частинах країни. Вони мають повноваження щодо здійснення консультування органів публічної влади, діяльності державного уряду, проте не є частиною того чи іншого органу влади. Їх особливість полягає у відсутності спеціалізованого нормативно-правового акта, яким вони можуть створюватися. Натомість прийняті галузеві закони у сфері правоохоронної діяльності, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту тощо, якими передбачається надання консультативних пропозицій відповідними консультативно-дорадчими органами. Орган публічної влади може організувати створення таких громадських рад за участю представників наукової спільноти, лідерів думок тощо. Концепція місцевого стратегічного партнерства, що діє у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, дає можливість об'єднати централізовані установи, місцеві органи влади та місцеве населення для забезпечення спільного підходу до вирішення проблем, що виникають у певній сфері на відповідному рівні. Саме така комунікація відбувається через створені громадські ради.

Проаналізовано організаційно-правові засади діяльності громадських рад, адміністративно-правовий статус яких закріплюється на конституційному рівні. Так, у діяльності Економічної, соціальної та екологічної ради Французької Республіки спостерігається тенденція до зближення з виконавчою владою. У роботі цього органу можуть брати участь провідні діячі економіки, науки та промисловості. Прийняття важливих законопроектів на рівні Кабінету міністрів Французької Республіки відбувається після попереднього їх обговорення в такій раді. Це зумовлюється активною діяльністю представників громадськості та зростаючою необхідністю надання можливості зацікавленим особам долучатися до процесу прийняття урядом французької держави відповідних рішень. В Італійській Республіці діє аналогічний консультативно-дорадчий орган – Національна рада з питань економіки і праці, яка відіграє значну роль у процесі формування законів та політичних рішень уряду. Вона є дорадчим органом як для Парламенту Італійської Республіки, так і для уряду країни. Крім цього, вона має право законодавчої ініціативи та може сприяти розробленню

економічного й соціального законодавства. До складу цього органу входять представники самозайнятих працівників, промислових, сільськогосподарських, комерційних, кредитних і страхових організацій, державних установ соціального захисту, експерти з економічних та соціальних питань тощо.

Обґрунтовано, що кожна країна має власний підхід до забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами. Наприклад, у Республіці Болгарія функціонує Економічна та соціальна рада, яка забезпечує можливість участі широкого кола представників громадянського суспільства в суспільному й економічному житті країни. Вона є постійно діючою організаційно-правовою формою реалізації діалогу з громадськістю стосовно економічної та соціальної політики. Така співпраця відбувається між Президентом Республіки Болгарія, Національними зборами Республіки Болгарія та Радою міністрів Республіки Болгарія, а також структурами, які організовані громадськістю. Республіка Словенія на найвищому законодавчому рівні передбачила створення й діяльність дорадчого поліоргану, який функціонує в межах представництва в ньому інтересів і думок різноманітних представників інституцій громадянського суспільства, – Національної ради Республіки Словенія. Вона представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси, до її складу входять представники соціальних і профспілкових організацій. У Республіці Польща регламентування діалогу між громадянським суспільством та державою відбувається через Закон про суспільно корисну діяльність і волонтерство від 2003 р. Цим законом передбачене створення й функціонування Ради з питань суспільно корисної діяльності, яка виконує функції дорадчого органу при міністрові, який є відповідальним за проведення соціальної політики.

ВИСНОВКИ

У дисертації проаналізовано юридичну практику і здійснено теоретичне узагальнення наявних у юридичній літературі наукових положень та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо визначення адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки та рекомендації:

1. Встановлено, що дослідження громадських рад в Україні проводилося за декількома напрямками. Перший представляють роботи, у яких громадські ради вивчали представники наук адміністративного та конституційного права. Такі ради розглядаються як різновид консультативно-дорадчих органів, що спрямовані на реалізацію політики органів виконавчої влади за участю громадськості через аналіз чинного адміністративного й конституційного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад. Другим напрямом стали намагання представників теорії права визначити громадські ради як одну з форм участі громадськості, за допомогою яких удосконалюється діяльність органів публічної адміністрації. У їх діяльності виражається безпосередній вплив громадськості на формування державної політики. Представники

третього напрямку розглядали громадські ради як недержавні організації, які дають можливість реалізовувати правозахисну діяльність. Представники четвертого напрямку вивчають громадські ради з позицій інших гуманітарних наук та не дають чітку відповідь на запитання про правову природу громадських рад за законодавством України.

2. Під громадськими радами запропоновано розуміти вид консультативно-дорадчого органу, який створюється Кабінетом Міністрів України, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві і Севастополі державними адміністраціями, органами, що відповідальні за формування корпусу суддів та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства в реалізації їх права на участь в управлінні державними справами в різних сферах суспільного життя.

3. Аргументовано, що громадські ради є особливою правовою формою зв'язку між суспільством в особі інституцій громадянського суспільства та державою в особі її органів публічної влади, які мають особливу зовнішню форму вираження, власний механізм утворення та володіють певним адміністративно-правовим статусом. Правова природа громадських рад, яка є багатогранною та унікальною, досліджується за допомогою цивілізаційного підходу. Ці інституції є новим правовим явищем у науці адміністративного права, у їх діяльності відображається концепція людиноцентризму. Використання цивілізаційного підходу дало змогу виявити три виміри правової дійсності, через яку громадські ради здійснюють свою діяльність: людиноцентристський, соціологічний та позитивістський. Створення громадських рад зумовлюється змінами в суспільних процесах, виокремленням певних груп ініціативних громадян, які формують інституції громадянського суспільства, з яких своєю чергою і формуються такі ради. Держава на нормативному рівні встановила окрему процедуру створення громадських рад, окреслила їх адміністративно-правовий статус та визначила напрями їх діяльності, що знайшли своє відображення у відповідних функціях, які вони виконують.

4. Визначено, що громадські ради як суб'єкт адміністративного права мають антропосоціокультурну природу, а їх вивчення відбувалося із застосуванням парадигми діалогічності. Такі колективні утворення являють собою соціально-правову матрицю, у межах та на основі якої відбувається конкретний «діалог», «комунікація» та «спілкування» громадянського суспільства з органами публічної влади, здійснення постійного й безперервного обміну інформацією стосовно розуміння найважливіших цінностей і потреб вказаних вище суб'єктів. Динаміку та генезу такого обміну вдалося виокремити за допомогою застосування принципів об'єктивності й історизму. Упродовж останніх років здійснено накопичення теоретичних і практичних досліджень щодо поглядів науковців на аналіз громадських рад як нових суб'єктів адміністративного права, які з'явилися в системі органів публічної адміністрації. У науці та

законодавстві громадські ради розглядаються як консультативно-дорадчі органи. Поняття «консультативно-дорадчий орган» необхідно використовувати для розуміння громадських рад як одного з їх різновидів, що забезпечує необхідний обсяг реалізації громадянами їхнього права на участь у здійсненні публічного врядування, діяльність якого забезпечується та реалізується відповідними органами публічної адміністрації.

5. Встановлено, що адміністративно-правовий статус громадських рад виражається через наявність у них суб'єктивних прав та обов'язків у сфері здійснення публічного врядування. Вони мають необхідний комплекс передумов соціального характеру, через що їм притаманні власні суб'єктивні права й обов'язки. Останні визначено на рівні Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській і Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації. Виділено такі особливості громадських рад та їх адміністративно-правового статусу: а) діяльність кожної окремо створеної ради деталізується в окремих положеннях, які приймаються на основі Типового положення відповідними органами публічної влади, при яких ці ради утворюються; б) такі ради є колективним суб'єктом, що включає в себе сукупність індивідів, які об'єднуються задля спільної участі в роботі відповідної громадської ради; в) оскільки між особами, які входять до складу ради (членами ради), є відповідні соціальні й професійні зв'язки, це дає їм змогу здійснювати внутрішню комунікацію та, як наслідок, виробляти конкретні пропозиції від імені одного колективного суб'єкта у процесі реалізації адміністративних правовідносин.

6. Визначено, що нормативне закріплення діяльності громадських рад здійснене в Типовому положенні про громадську раду, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996. Ним окреслюється загальний напрям їх діяльності як окремих суб'єктів адміністративного права. Однак воно є недосконалим насамперед через встановлення законодавцем тимчасовості діяльності цих рад. Необхідно внести зміни до наявного положення та визначити їх як вид консультативно-дорадчого органу, який створюється Кабінетом Міністрів України, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві і Севастополі державними адміністраціями, органами, що відповідальні за формування корпусу суддів та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства в реалізації їх права на участь в управлінні державними справами в різних сферах суспільного життя.

7. Запропоновано вдосконалити мету створення громадських рад, що розкриватиме їх правову природу та основні напрями діяльності. Так, мета їх створення – забезпечувати громадянам можливість реалізації права на участь в

управлінні державними справами задля покращення здійснення органами влади сервісної діяльності, здійснення публічного врядування з урахуванням пропозицій таких рад під час прийняття конкретних рішень організаційного й нормативного характеру у відповідній сфері, що дасть змогу забезпечити захист прав і свобод громадян на місцевому, регіональному чи державному рівнях.

8. Встановлено, що у громадських радах наявна адміністративна правосуб'єктність. Вищезазначене дає можливість стверджувати, що громадські ради варто розглядати як колективний суб'єкт адміністративного права. Адміністративну правосуб'єктність громадських рад необхідно визначати як потенційну їх здатність мати права й обов'язки у сфері здійснення ними участі у публічному врядуванні (адміністративну правоздатність), потенційну здатність реалізовувати надані права й обов'язки у сфері публічного врядування (адміністративну дієздатність).

9. Визначено, що відсутність належного правового регулювання моменту виникнення адміністративної праводієздатності громадських рад зумовлює необхідність внесення змін до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській і Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, якими потрібно встановити, що «рішення про створення, припинення діяльності громадської ради оформляється відповідним актом органу виконавчої влади, при якому така рада утворюється». Це усуне будь-які суперечності та дасть змогу точно встановити момент виникнення чи припинення правосуб'єктності у громадських рад.

10. Проаналізовано міжнародне законодавство, яким встановлені загальні засади можливості створення громадських рад. Так, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), визначає можливість доступу громадськості до її участі у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, а також питання розроблення планів, програм і документів, пов'язаних із навколишнім природним середовищем. Удосконалення координації держав у підвищенні рівня залучення громадськості до прийняття конкретних рішень у будь-якій сфері здійснення державної політики юридично оформилося в межах окремої міжнародної ініціативи «Партнерство “Відкритий уряд”», яка встановлює необхідний перелік завдань, що постають перед Україною, для залучення до реалізації державної політики інституцій громадянського суспільства.

11. Встановлено, що в зарубіжних країнах, зокрема у Сполучених Штатах Америки, Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, країнах Західної Європи, сформувалися власні правові традиції створення громадських рад. Окремі аспекти й особливості правового регулювання таких рад зумовлені різними формами держави, формами державного правління та устрою. Ця різниця особливо чітко простежується між країнами англосаксонської та романо-германської правових сімей. Створення громадських рад зумовлюється рівнем розвитку громадянського суспільства, який у різних

країнах є неоднаковим. Визначення правового статусу громадських рад у зарубіжних країнах відбувається на різних рівнях законодавства. Є такі способи закріплення правового статусу зазначених рад та здійснення їх організаційно-правового забезпечення: а) на рівні конституції держави (зокрема, у Французькій Республіці, Італійській Республіці тощо); б) на рівні спеціальних законів (наприклад, у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, Республіці Ірландія, Республіці Польща, Республіці Болгарія, Словацькій Республіці); в) на рівні конституції та спеціального закону (зокрема, в Італійській Республіці); г) на рівні законодавства федерацій та суб'єктів федерації (наприклад, у Сполучених Штатах Америки).

Діяльність громадських рад безпосередньо здійснюється на підставі норм права, які визначаються в нормативно-правових актах. Ними деталізується порядок їх функціонування. До таких актів належать статuti, положення тощо. Незалежно від країни створення зазначених консультативних органів адміністративно-правовий статус громадських рад визначається з огляду на закріплення таких елементів їх адміністративно-правового статусу: підстав створення; вибору членів таких органів із числа представників підприємств, установ, організацій, представників різних сфер промисловості, секторів економіки; порядку надання експертних висновків та переліку органів влади, до яких такі висновки можуть надаватися; строку повноважень; порядку заміни члена консультативно-дорадчого органу та підстав дострокового припинення повноважень. Можливі випадки, коли такі ради звітують перед органом публічної влади, при якому вони створені.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці у вітчизняних періодичних виданнях:

1. Крайній П.І. Особливості організаційно-правового забезпечення діяльності громадських рад в Україні. *Київський часопис права*. 2022. № 1. С. 123–129. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.19>.
2. Крайній П.І. Правосуб'єктність як складова адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 168–171. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-3/38>.
3. Крайній П.І. Методологія у дослідженні громадських рад та їх адміністративно-правового статусу в Україні. *Правові новели*. 2022. № 16. С. 53–60. DOI: <https://doi.org/10.32847/ln.2022.16.07>.
4. Ковбас І.В., Торончук І.Ж., Крайній П.І. Особливості взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 151–156. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.22>.

Наукові праці в іноземних періодичних виданнях:

5. Krainii P.I. Public Councils as a Legal Form of Partnership between the State and Its Citizens. *Logos Universality Mentality Education Novelty: Law*. 2021. Vol. 9. Issue 1. P. 96–117. DOI: <https://doi.org/10.18662/lumenlaw/9.1/60>.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

6. Ковбас І.В., Крайній П.І. Громадські ради при органах місцевого самоврядування: в пошуках нового формату. *Матеріали V Міжнародного молодіжного наукового юридичного форуму*, м. Київ, 19–20 травня 2022 р. : у 2 т. / Національний авіаційний університет. Тернопіль : Вектор, 2022. Т. 1. С. 116–119.

7. Крайній П.І. Особливості адміністративної правоздатності громадських рад в Україні. *Буковинські осінні адміністративні читання* : матеріали міжнародної конференції, м. Чернівці, 26 листопада 2021 р. Чернівці : Технодрук, 2021. С. 84–87.

8. Крайній П.І. Повноваження громадських рад як ефективний елемент реалізації їх адміністративно-правового статусу. *Актуальні проблеми правової науки* : матеріали міжнародного науково-практичного конгресу, м. Запоріжжя, 1–2 жовтня 2021 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Запоріжжя : ЗНУ, 2021. С. 295–299.

9. Крайній П.І. Правова природа громадських консультативно-дорадчих органів в Україні. *Права людини та публічне врядування* : матеріали IV Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 21 травня 2021 р. / уклад. : І.В. Ковбас, П.І. Крайній. Чернівці : Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, 2021. С. 133–136.

10. Крайній П.І. До питання про адміністративно-правовий статус Громадської ради добросовісності. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції, м. Чернівці, 29 жовтня 2021 р. / редкол. : О.В. Щербанюк та ін. Чернівці, 2021. С. 45–48.

11. Крайній П.І. Некоторые особенности функционирования гражданских советов в странах англосаксонской и романо-германской правовой семьи. *Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală* : materialele conferinței științifico-practice internaționale, Chișinău, 8–9 decembrie 2021 / coord. R. Ciobanu ; colegiul de redacție A. Negru et al. Chișinău : CEP USM, 2022. P. 241–251.

12. Яремович О.І., Крайній П.І. Діяльність громадських рад при правоохоронних органах крізь призму реалізації правоохоронної функції держави. *Права людини в епоху цифрових трансформацій* : матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 25 лютого 2022 р. : у 2 т. / Національний авіаційний університет. Тернопіль : Вектор, 2022. Т. 1. С. 246–250.

АНОТАЦІЇ

Крайній П.І. Адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2022.

У дисертації здійснено теоретичне вивчення, надано нове вирішення досліджуваного наукового питання, яке полягає у формуванні загальної парадигми адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України.

У процесі дослідження встановлено, що громадські ради за своєю правовою природою є окремими суб'єктами адміністративного права, які володіють унікальним адміністративно-правовим статусом. Це правовий механізм залучення інституцій громадянського суспільства до участі у здійсненні управління державними справами. Сформульовано авторське визначення громадських рад як виду консультативно-дорадчих органів, які створюються Кабінетом Міністрів України, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві і Севастополі державними адміністраціями, органами, що відповідальні за формування корпусу суддів та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства в реалізації їх права на участь в управлінні державними справами.

Доведено, що важливим аспектом адміністративно-правового статусу громадських рад є їх можливість реалізувати право громадян на здійснення управління державними справами. Це новий правовий феномен у науці адміністративного права, що є одним із проявів концепції людиноцентризму. Використання цивілізаційного підходу дало змогу виявити три виміри правової дійсності, через яку громадські ради здійснюють свою діяльність: людиноцентристський, соціологічний та позитивістський. Створення громадських рад зумовлене змінами в суспільних процесах, появою окремих груп ініціативних громадян, які формують інституції громадянського суспільства, з яких і складаються такі ради.

Визначено окремі особливості громадських рад та ознаки їх адміністративно-правового статусу. Діяльність кожної створеної ради деталізується в окремих положеннях, що приймаються на основі Типового положення відповідними органами публічної влади, при яких ці ради утворюються. Вони є колективним суб'єктом, що включає в себе сукупність індивідів, які об'єднуються задля спільної участі в роботі відповідної громадської ради. Оскільки між особами, які входять до складу ради (членами ради), встановлені відповідні соціальні та професійні зв'язки, це дає їм змогу здійснювати внутрішню комунікацію та, як наслідок, виробляти конкретні пропозиції від імені одного колективного суб'єкта у процесі реалізації адміністративних правовідносин.

Встановлено, що такі консультативно-дорадчі органи володіють адміністративною правосуб'єктністю. Це дає підстави розглядати їх як окремий колективний суб'єкт адміністративного права, який складається з можливості громадських рад мати у сфері реалізації участі у здійсненні управління державними справами відповідні права й обов'язки (адміністративної правоздатності) та з потенційної здатності бути спроможними до реалізації наданих прав та обов'язків у сфері публічного врядування (адміністративної дієздатності).

Завдяки проведеному аналізу чинного законодавства виявлено низку суперечностей між різними нормативно-правовими актами в частині здійснення правового регулювання закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад, які необхідно усунути шляхом ухвалення Закону України «Про консультативно-дорадчі органи» або внесення відповідних змін до чинного законодавства. Враховано зарубіжний досвід використання діяльності громадських рад у здійсненні публічного врядування. Встановлено, що в зарубіжних країнах застосовуються різні підходи до закріплення правового статусу таких рад з огляду на історичні, політичні, економічні й соціальні особливості.

***Ключові слова:** адміністративна право дієздатність, адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правовий статус, громадські ради, інституції громадянського суспільства, консультативно-дорадчі органи, людиноцентризм, право на участь в управлінні державними справами, публічне врядування, цивілізаційний підхід.*

Krainii P.I. Administrative and legal status of public councils under the legislation of Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of PhD in Law by specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2022.

In the dissertation, a theoretical study was carried out, and a new solution to the investigated scientific task was provided, which consists of the formation of a general paradigm of the administrative and legal status of public councils under the legislation of Ukraine.

In the course of the analysis, it was established that by their legal nature, public councils are separate subjects of administrative law with a unique administrative and legal status. They are considered as a legal mechanism for involving civil society institutions to participate in the management of state affairs. The author's definition of public councils is formulated as a type of consultative and advisory bodies that are created by the Cabinet of Ministers of Ukraine, other central bodies of executive power, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, regional and district state administrations, state administrations in Kyiv and Sevastopol, bodies responsible for the formation of the corps of judges and the implementation of anti-corruption policy to ensure and promote the participation of citizens of Ukraine, and civil society institutions in the exercise of their right to participate in the management of state affairs in various spheres of public life.

It has been proven that a critical aspect of public councils' administrative-legal status is their ability to implement the right of citizens to manage state affairs. Public councils are a new legal phenomenon in the science of administrative law, and their activity reflects the concept of human-centeredness. The use of the civilizational approach made it possible to identify three dimensions of the legal reality through which public councils carry out their activities: the human-centered, sociological, and positivist. The creation of public councils is conditioned by transformations in social processes, the isolation of individual groups of initiative citizens who form institutions of civil society, from which such councils are eventually formed.

The following features and peculiarities of public councils and their administrative and legal status are defined. The activities of each separately created council are detailed in detached regulations, which are adopted on the basis of the Standard Regulation by the relevant public authorities under which such councils are established. Additionally, they act as a collective subject that includes a set of individuals who unite for joint participation in the work of the relevant public council. At the same time, since there are appropriate social and professional ties between the individuals who are members of the council (council members), they can carry out internal communication and, as a result, make specific suggestions on behalf of one collective subject in the process of implementing administrative legal relations.

It was established that such consultative and advisory bodies have administrative legal personality, which makes it possible to consider them as a separate collective subject of administrative law, which consists of the possibility of public councils to participate in the implementation of the relevant rights and obligations in the management of state affairs (administrative legal capacity) and the potential ability to have the ability to realize the granted rights and responsibilities in the field of public governance (administrative legal ability).

The analysis of the current legislation revealed several contradictions that exist between various regulatory and legal acts in terms of the implementation of legal regulation of the consolidation of the administrative and legal status of public councils, which must be eliminated by adopting the Law of Ukraine "On Consultative and Advisory Bodies" or making appropriate changes to the current legislation. The foreign experience of using the activities of public councils in implementing public governance was also considered. It was determined that opposite approaches are used in different countries to establish such councils' legal status because of historical, political, economic and social features.

Key words: *administrative and legal status, administrative legal capacity, administrative legal personality, civil society institutions, civilizational approach, consultative and advisory bodies, people-centeredness, public councils, public governance, right to participate in the management of state affairs.*

Підписано до друку 06.09.2022. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 1075.
Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934-48-28, +38 (097) 723-06-08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.