

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**П. І. Крайній**

**ГРОМАДСЬКІ РАДИ В УКРАЇНІ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ  
ДОСЛІДЖЕННЯ**

Монографія



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2022

УДК 323.21(477):342.9

К77

**Рецензенти:**

**Мацелик Тетяна Олександрівна** – докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри публічного права Навчально-наукового інституту права Державного податкового університету;

**Гусар Ольга Анатоліївна** – кандидатка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри публічного та міжнародного права Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут ДВНЗ «КНЕУ ім. В. Гетьмана»

*Рекомендовано до опублікування Вченою радою  
Запорізького національного університету  
(протокол №12 від 27.09.2022 р.)*

**Крайній П. І.**

К77 Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / П. І. Крайній. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 160 с.

ISBN 978-617-554-070-1

Монографія присвячена висвітленню основних положень функціонування громадських рад в Україні як окремого колективного суб'єкта адміністративного права, теоретичних аспектів адміністративно-правового статусу таких суб'єктів, актуальних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності таких рад крізь призму сучасної методології наукового дослідження, вітчизняного законодавства та судової практики. Сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу громадських рад, проаналізовано міжнародний досвід правового регулювання їх діяльності.

Для науковців, практичних працівників, викладачів, студентів та широкого кола читачів.

УДК 323.21(477):342.9

*Моїм батькам Івану Васильовичу  
та Лілії Никодимівній  
присвячується*

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ</b> .....	5
<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	6
<b>РОЗДІЛ 1.</b> СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ .....	9
<b>РОЗДІЛ 2.</b> ГРОМАДСЬКІ РАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА .....	35
<b>РОЗДІЛ 3.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД В УКРАЇНІ .....	72
<b>РОЗДІЛ 4.</b> ОСОБЛИВОСТІ ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ РАД У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ .....	106
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	139
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	145

# ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

**ВККСУ** – Вища кваліфікаційна комісія суддів України;

**ГР** – громадські ради;

**ГРД** – Громадська рада доброчесності;

**ЄС** – Європейський Союз;

**ЄСПЛ** – Європейський Суд з прав людини;

**ЄКПЛ** – Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод;

**ІГС** – інститути громадянського суспільства;

**ЦОВВ** – центральні органи виконавчої влади;

**КМУ** – Кабінет Міністрів України;

**КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

**КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України;

**МОН** – Міністерство освіти і науки України;

**МВС** – Міністерство внутрішніх справ України;

**ОМС** – органи місцевого самоврядування;

**ООН** – Організація Об'єднаних Націй;

**РППП** – Рада промисловців і підприємців України;

**п.** – пункт;

**AASHTO** – Американська асоціація державних службовців автомобільних доріг і транспорту;

**CNE** – Національна економічна рада;

**CESE** – Економічна, соціальна та екологічна рада Франції;

**GSA** –Адміністрація загального обслуговування;

**FHWA** – Федеральне управління автомобільних доріг.

# ПЕРЕДМОВА

Наприкінці ХХ століття український народ вирішив зробити кардинальний поворот до створення власної держави. Прийняття Декларації про державний суверенітет України, Акту проголошення незалежності України, Конституції України, підписання та ратифікація Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році, набуття у 2022 році статусу кандидата до європейської сім'ї змінило наше суспільство, яке стало активним учасником у процесах реалізації органами публічної влади їх завдань та функцій. У вирішальній мірі, вказані фактори вплинули на перегляд існуючих інструментів захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина та виокремленні окремого соціального явища – активної, свідомої та ініціативної участі громадян у повсякденному забезпеченні діяльності держави. Така діяльність має різні правові форми вираження. Окремі з них досягли неоднакового стану правового забезпечення та поширення в Україні, що є наслідком різноманітних факторів як суб'єктивного так й об'єктивного характеру.

Громадські ради є однією з найбільш поширених та розвинутих форм участі інституцій громадянського суспільства у налагодженні дієвої комунікації з органами публічної влади. Вони добре відомі громадянським суспільствам зарубіжних країн, оскільки саме західна правова традиція сформувала теоретичні та практичні аспекти їх функціонування. Такі ради є новими суб'єктами у вітчизняному адміністративному праві. Їх діяльність реалізується через встановлений законодавцем адміністративно-правовий статус. Наукова доктрина та практика вітчизняного адміністративного права здійснила певні кроки на шляху дослідження адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні. Однак, існує об'єктивна необхідність проведення належного аналізу доктрини сучасного адміністративного

права задля формування остаточного уявлення про громадські ради як окремого суб'єкта адміністративного права, вдосконалення правових засад їх діяльності, врахування наявної судової практики, окремих рішень Європейського Суду з прав людини що відповідає в тому числі затвердженій Указом Президента України в липні 1998 року Концепції адміністративної реформи в Україні.

Теза про те, що громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права повною мірою відповідає новій для адміністративного права сервісній концепції, яка стає домінуючою у вітчизняному правознавстві. Це знаходить свій прояв у встановленні адміністративно-правового регулювання громадських рад, що проявляється у комплексі юридичних інструментів, якими держава створює можливості для реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами. Мета регулювання такого регулювання полягає у налагодженні діалогу між суспільством і державою, що виражається у правових нормах закріплених в Конституції і законах України, нормативно-правових актах, міжнародних договорах і актах, що ратифіковані Україною.

Будучи окремими суб'єктами адміністративного права вказані консультативно-дорадчі органи володіють унікальним адміністративно-правовим статусом, який допомагає в особливій правовій формі реалізувати право громадян на здійснення управління державними справами. Це новий правовий феномен у науці адміністративного права, що є одним із проявів концепції людиноцентризму, оскільки створення громадських рад зумовлювалось змінами в суспільних процесах, появою окремих груп ініціативних громадян, що формують інституції громадянського суспільства, з яких складаються такі ради.

Позаяк консультативно-дорадчі органи володіють адміністративною правосуб'єктністю це дає підстави розглядати їх як окремий колективний суб'єкт адміністративного права, який включає в себе можливості громадських рад мати відповідні права та обов'язки в частині здійснення управління державними справами (адміністративна правоздатність) та потенційної здатності бути спроможними

до реалізації вказаних вище прав і обов'язків у сфері публічного врядування (адміністративна дієздатність).

За допомогою проведеного аналізу чинного законодавства виявлено низку суперечностей що існують між різними нормативно-правовими актами якими закріплюється адміністративно-правовий статус громадських рад. Такі невідповідності можливо усунути шляхом прийняття окремого спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчі органи» або ж внести конкретні зміни до чинного законодавства що здійснює правове регулювання функціонування таких консультативно-дорадчих органів. Крім цього, досліджено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад та їх участі у здійсненні публічного врядування. Встановлено, що в зарубіжних країнах застосовуються різні підходи до закріплення правового статусу таких рад з огляду на історичні, політичні, економічні та соціальні особливості.



# РОЗДІЛ 1.

## СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У ХХІ ст. становлення світоглядних позицій та правового регулювання відносин, які виникають в царині здійснення взаємодії суспільства та держави, відбувається з активним залученням до цих процесів інституцій громадянського суспільства. Вони є яскравим прикладом взаємодії на рівні горизонтальних зв'язків різних осіб, які мають необхідні теоретичні та практичні знання, для яких участь у процесах, пов'язаних з діяльністю органів публічної влади, є цікавою. Це зумовлюється динамічним розвитком громадянського суспільства та переглядом наявних механізмів взаємодії держави та громадянина у сфері надання як публічних послуг, так і прийняття відповідних рішень такими органами. Це виражається у зміні підходів до розуміння загальних уявлень про правові механізми взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Наслідком цього є те, що в Україні активно формуються нові інституції громадянського суспільства, які беруть участь у створенні окремих суб'єктів адміністративного права – консультативно-дорадчих органів. Держава забезпечує правове регулювання їх діяльності та гарантує можливість реалізації громадянами здійснення участі в управлінні державними справами. Оптимальними формами вираження позицій інституцій громадянського суспільства в даному аспекті є громадські ради.

Попри активне впровадження таких рад в систему органів публічної влади, у науці адміністративного права, практиці застосування адміністративного законодавства, яким врегульовується їх діяльність, громадські ради залишаються малодослідженими утвореннями, хоча вони є громадським простором, в якому зацікавлені учасники можуть брати активну участь у здійсненні спільно з органами публічної адміністрації їх повноважень, здійсненні громадського контролю тощо

зادля покращення надання органами влади відповідних публічних послуг, прийняття нормативно-правових актів тощо.

Нині вітчизняна нормативно-правова база, яка регулює адміністративно-правовий статус громадських рад впродовж останніх кількох років, активно розвивається. Сучасне адміністративне законодавство, яке врегулює діяльність громадських рад, формується в напрямі використання позитивного досвіду діяльності таких консультативно-дорадчих органів як в Україні, так і в зарубіжних країнах. Однак дослідження особливостей правової природи громадських рад відбувається фрагментарно, що безпосередньо впливає на рівень ефективності їх діяльності, врахування теоретико-практичної бази вивчення їх впливу на публічні правовідносини між суспільством та державою.

Громадські ради як нове правове утворення, яке забезпечує можливість громадянам, окремим інституціям громадянського суспільства повною мірою реалізувати право на участь у здійсненні управління державними справами, відображають суттєві зміни, які відбуваються в українському соціумі. Це відображення зумовлене проголошенням людини найвищою соціальною цінністю. Це мало наслідком закріплення не лише на рівні Основного Закону, а й на рівні системи адміністративного законодавства громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права. Оскільки вони є новим інструментом у механізмі реалізації громадянами, представниками інституцій громадянського суспільства можливості бути повноцінними учасниками прийняття органами публічної адміністрації рішень з приводу конкретних питань, їх правова природа залишається не повною мірою дослідженою.

Це зумовлено особливостями їх адміністративно-правового статусу, організаційно-правовими засадами забезпечення діяльності, особливостями механізму їх утворення, реалізації їх прав та обов'язків тощо. З огляду на це кількість наукових досліджень громадських рад в Україні є незначною. Загалом вивчення громадських рад можна поділити на кілька напрямів наукових досліджень. Перший напрям – дослідження, в яких громадські ради вивчаються крізь призму адміністративного та конституційного права. Такі ради розглядаються як різновид консультативно-дорадчих органів, які спрямовані на

реалізацію політики держави та органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування за участі громадськості. Дослідження відбуваються у контексті аналізу чинного адміністративного законодавства, яким врегульовується діяльність громадських рад, та є спеціальними [22]. Другий – дослідження, які були здійснені науковцями у сфері теорії права, які включають громадські ради до переліку форм участі громадськості, за допомогою яких вдосконалюється діяльність органів публічної адміністрації [40]. За даного підходу вони є інструментом впливу громадськості на формування державної політики. Третій напрям досліджує такі ради як недержавні організації, які дозволяють реалізовувати правозахисну діяльність [25]. Четвертий напрям вивчає громадські ради з позицій різних гуманітарних наук – соціології, політології, економіки тощо [10]. Їхньою метою у даному контексті є дослідження впливу, який здійснюють громадські ради на органи влади і навпаки.

Дослідження громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права необхідно здійснювати крізь призму теоретичного вчення про суб'єкта права. Так, Т.О. Мацелик у своєму дослідженні вказує, що проблема вивчення суб'єктів адміністративного права є однією з найбільш важливих та складних для дослідження. Правильне визначення того, чи має те чи інше утворення ознаки окремого суб'єкта адміністративного права, потім впливатиме на визначення предмету і методу правового регулювання, його прав і обов'язків, окреслення чітких меж дії галузі права та її правових норм, принципів щодо закріплення правового статусу такого суб'єкта. Дослідження, які проводяться у цій сфері, дозволяють, крім іншого, сформулювати рекомендації для законодавчої та правозастосовної діяльності.

Вона характеризує громадські ради як форму безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства у сфері відносин адміністративно-правового регулювання. Їх специфіка полягає у тому, що їх утворення відбувається в громадянському суспільстві, а свої функції вони реалізують у рамках правової держави через їх діяльність у адміністративно-політичному та соціально-культурному житті. Крім цього, вона вказує, що громадські ради є однією із форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з конкретними органами публічної

адміністрації. Через це громадські ради слід досліджувати як суб'єкти адміністративного права [55, с. 85].

Ми погоджуємось з даним твердженням, оскільки між органами публічної влади та суспільством наявний зв'язок, в якому активні, вільні та рівні індивіди об'єднуються між собою задля можливості їх участі у публічно-правовій сфері через створення колективів. Громадські ради становлять юридичну форму такої кооперації, а на юридичному рівні вони визначаються як консультативно-дорадчі органи. З їх допомогою забезпечується участь кожної особи, яка виявляє таке бажання, у публічній сфері, в якій вона може реалізувати власні та суспільні інтереси. Це дає змогу встановити конкретні нормативні гарантії такої участі шляхом узгодження інтересів різних груп суспільства.

Тобто громадські ради утворюються в громадянському суспільстві з ініціативи окремих індивідів, їх груп та реалізують свої функції, долучаючись до політичного та соціального життя держави. Остання бере на себе відповідне зобов'язання лише закріпити на рівні нормативно-правового регулювання діяльність таких консультативно-дорадчих органів. Це є проявом своєї легітимності громадських рад.

О.О. Вінницький розглядає громадські ради через поняття участі громадян України у прийнятті ними участі в процесах управління державними справами. У своєму дослідженні автор вказує, що участь громадян України в управлінні державними справами визначається як окремий вид діяльності, у вигляді добровільної діяльності громадян у справах держави яка спрямовується на здійсненні контролю за діяльністю органів публічної влади під час реалізації ними завдань по забезпеченню соціальної захищеності, економічного стабільного розвитку, підтримання належного рівня правопорядку [22, с. 78].

Водночас науковець робить спробу сформулювати власне визначення таких рад: «Громадські ради при органах виконавчої влади – це колегіальний орган громадянського суспільства, утворений для залучення громадян в публічному адмініструванні, здійснення громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади, взаємодії публічних органів управління та громадськості, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [22, с. 79].

Таке визначення не повною мірою відображає основне призначення громадських рад, адже останні беруть участь не лише в здійсненні контролю за діяльністю органів влади задля забезпечення реалізації державної політики в різних сферах. На нашу думку, громадські ради створюються для можливості вираження думок різних зацікавлених груп суспільства з того чи іншого питання, що дає можливість належним чином на законодавчому рівні врегулювати те чи інше питання, яке турбує суспільство. Уже після прийняття нормативно-правового акту громадські ради можуть здійснювати громадський контроль за виконанням органом публічної влади того чи іншого прийнятого нею акту.

Крім цього, науковець вказує що існують проблемні аспекти діяльності громадських рад в Україні, які проявляються у відсутності необхідного рівня знань у сфері здійснення публічного управління серед членів таких рад, відсутність обов'язковості щодо наявності у членів громадських рад необхідних професійних вмінь, практичного досвіду; неналежний рівень організаційної дисципліни під час організації діяльності окремих рад; надмірна кількість членів таких рад та випадки заполітизованості окремих членів громадських рад; відсутність належного рівня фінансування їх діяльності; відсутність чіткого обов'язку щодо звітування про діяльність громадської ради для широкого загалу [22, с. 31].

Слід погодитись з висновками автора щодо проблем діяльності громадських рад в Україні. Однак не зовсім зрозумілою є позиція дослідника щодо можливих шляхів вирішення таких проблем. Наприклад, низький рівень знань у сфері управління державними справами не може бути ключовим фактором для формування та діяльності громадських рад. Основним критерієм має стати фаховість особи, яка ввійшла до складу громадської ради та яка готова запропонувати під час обговорення професійну думку з конкретного питання, яке такою радою обговорюється. Тобто основний акцент повинен бути зроблений на формуванні таких консультативно-дорадчих органів як спеціальних мозкових центрів, у яких зацікавлені сторони, а саме громадяни з високим рівнем фахової підготовки, належною освітою, зможуть надати чіткі рекомендації та пропозиції до органу публічної

влади, при якому вони створені. Зі свого боку відповідний орган, при якому створена громадська рада, може використати таку інформацію та розробити на її основі конкретний нормативний акт, який дасть змогу вирішити ту чи іншу проблему у сфері публічного управління.

Такі проблемні аспекти, на нашу думку, є несуттєвими, оскільки основним завданням громадських рад є здійснення консультування відповідного органу влади під час прийняття рішення останнім. Усі інші організаційно-розпорядчі дії, які необхідні для реалізації відповідного нормативно-правового акту, передбачені відповідними нормативними актами, які врегульовують діяльність такого органу. Це також виключає можливість розмиття меж адміністративно-правового статусу громадських рад та відповідного органу публічної влади.

Щодо положення, яке стосується значної кількості таких громадських рад, ми не погоджуємось з твердженням автора про те, що громадські ради як окремі консультативно-дорадчі органи та суб'єкти адміністративного права мають кількість членів, яка є значно більшою, ніж це потрібно. Це підтверджується у Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Положення про ГР) [83].

Так, відповідно до п. 7 Положення про ГР кількість осіб, які можуть включатись до складу громадської ради, чітко визначається створеною відповідним органом виконавчої влади ініціативною групою. Максимальна чисельність її складу становить 35 осіб. Тобто законодавець чітко формулює граничну кількість членів таких громадських рад. Жодного перебільшення, на нашу думку, в даному випадку немає, адже орган виконавчої влади, при якому створюється рада, визначатиме кількість осіб, яка необхідна для діяльності новоствореної громадської ради.

Крім цього, у своїй роботі О.О. Вінницький пропонує виключити з правового обігу використання поняття «консультативно-дорадчі, додаткові, консультативні органи при вищих органах виконавчої

влади», встановити єдиний термін для вживання «допоміжні органи виконавчої влади» [22, с. 31]. Такі нововведення автором пропонувалось внести до чинної на той час окремої постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» № 599 від 17 червня 2009 р., якою здійснювалось адміністративно-правове регулювання діяльності окремих консультативних органів при вищому органі виконавчої влади [68].

На нашу думку, такі зміни не є доречними, оскільки визначення громадських рад, яке міститься в Положенні про громадські ради, цілком відповідає меті їх створення та відображає загальну характеристику правової природи громадських рад як консультативно-дорадчих органів. Зміна ж понять, навпаки, може призвести до нерозуміння саме тими інституціями громадянського суспільства, які формують персональний склад громадських рад.

Що стосується визначення громадських рад, які здійснюють свою діяльність та утворюються при органах виконавчої влади як таким, що здійснюють громадський контроль, моніторинг діяльності органів виконавчої влади, що враховують думку громадськості при реалізації окремих напрямів державної політики, то воно, на нашу думку, не дає відповіді на питання про те, чи є громадські ради окремим суб'єктом адміністративного права. Автор констатує лише факт його створення суспільством для здійснення громадського контролю та виконання низки завдань щодо публічного адміністрування, виділяє основні структурні елементи правового статусу суб'єкта права – правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність та деліктоздатність [20, с. 31].

Однак залишається недослідженим суттєве в даному випадку положення про те, що громадські ради відповідно до своєї правової природи є окремим суб'єктом адміністративного права, адже участь у здійсненні публічного врядування, у комунікації та діалозі між суспільством і державою може відбуватись, якщо громадські ради визнаватимуться як окремі суб'єкти адміністративного права, тобто зможуть брати участь у публічно-правових відносинах.

Варто звернути увагу на те, що сьогодні адміністративне право змінюється та намагається врахувати швидкий розвиток відносин,

які виникають між суспільством та державою, основу якої утворює концепція людиноцентризму. У цьому контексті цікавим видається дослідження Т.О. Коломоець та В.К. Колпакова, в якому робиться спроба проаналізувати доктрину адміністративного права через вплив такого явища, як постмодерн. У своєму дослідженні науковці звертають увагу на те, що під час домінування постмодерну, суттєвих змін та перетворень зазнає правова реальність, яка в свою чергу впливає на відповідний соціальний простір. Це призводить до ускладнення можливостей для представників влади втілювати прагнення в напрямі створення уніфікованої системи управління суспільством та суспільними процесами, оскільки влада з часом втрачає людей, які спроможні втілювати волю, яка транслюється з єдиного центру [47, с. 42].

Слід погодитись з такими поглядами науковців, адже громадські ради є результатом впливу постмодерну як на адміністративне право як галузь публічного права, так і на суспільство. Оскільки такий вплив є одночасним, зміні піддаються відносини між громадянином та державою. Такі ради в даному контексті виконують роль посередника між окремими індивідами та органами влади, органами місцевого самоврядування, що дозволяє ефективніше виконувати функції держави із забезпечення прав і свобод громадян. З іншого боку, громадяни отримують необхідну, але чітко визначену на нормативному рівні змогу долучитись до процесу управління державними справами, тому громадські ради слід визнавати як окремі суб'єкти адміністративного права.

Ще одним вітчизняним дослідником правового статусу громадських рад є А.О. Галай, який зробив спробу проаналізувати природу громадських рад через їх функції. У своїй роботі автор робить висновок про те, що громадські ради при належній організації їх діяльності виконують не тільки консультативно-дорадчу функцію. Вони спрямовані на здійснення контролю громадян під час здійснення органами публічної влади своєї діяльності. На думку дослідника, виконання такого завдання може бути реалізовано, якщо такі консультативно-дорадчі органи співпрацюють з відповідними органами влади, при якій вони утворюються. За їх сприяння в даному органі такі ради можуть залучатись



при розгляді скарг громадян, проведення контрольних заходів, які можуть бути реалізовані задля перевірки конкретних відомостей, що вказані у скарзі, зверненні особи. Вказаний спосіб взаємодії дозволяє прогнозувати конкретні потенційні порушення прав людини у діяльності того чи іншого органу [25, с. 202].

Ми не зовсім погоджуємось з даним твердженням, оскільки правова природа громадських рад як суб'єктів адміністративного права полягає саме у здійсненні консультативної діяльності, яка допомагатиме органу влади, при якому вона створена, ефективно вирішувати завдання, які покладені на нього згідно з вимогами нормативно-правових актів, які визначають сферу його діяльності. Окремий розгляд скарг громадян, контрольних заходів, які здійснюються, суперечитиме вимогам, передбаченим у Законі України «Про звернення громадян». Тут чітко передбачені механізми розгляду звернень громадян. І жоден з них не передбачає можливість залучення громадських рад як окремого суб'єкта, який розглядає чи сприяє розгляду звернень.

Наприклад, відповідно до ч. ч. 1–3 ст. 15 Закону «Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки» [91]. Як бачимо, жодного іншого органу, крім того, який розглядає звернення відповідно до вимог цього Закону, не передбачено.

Водночас цікавим видається твердження А.О. Галаєв про те, що громадські ради слід розглядати як один з особливих видів об'єднань громадян, які мають спільні риси з недержавними організаціями, але вони є іншими за процедурою творення їх структури. Вони повинні відмежовуватись від інших громадських утворень, зокрема політичних партій, релігійних організацій тощо. Пропонується виробити єдину практику щодо використання терміна «непідприємницькі громадські організації», до яких автор відносить і громадські ради. Це дозволить розмежувати такі подібні категорії, як громадські об'єднання (об'єднання громадян), громадські організації, та чітко відмежувати громадські організації від державних органів, підприємницьких структур, від політичних і релігійних організацій. Крім того, це поняття буде більш уніфіковане з міжнародною термінологією [25, с. 333].

Даний підхід видається логічним, але таким, який не охоплює значення діяльності громадських рад в Україні та їх правової природи. Оптимальним у даному аспекті було б прийняття окремого нормативно-правового акту, зокрема Закону України «Про консультативно-дорадчі органи», яким здійснювалося б правове регулювання діяльності громадських рад як одного з суб'єктів адміністративного права та різновиду консультативно-дорадчих органів, які можуть створюватись при органах публічної адміністрації в Україні, або ж внесення суттєвих змін до чинного адміністративного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад.

Крім цього, автор робить слушні зауваження щодо проблемних аспектів функціонування громадських рад. На сьогоднішній день сформовано окремі практику та способи організації взаємодії органів держави, неурядових громадських організацій, які реалізуються на різних рівнях управління, між різними органами влади для вирішення конкретних завдань. Так, під час реалізації окремих спільних завдань здійснюється використання окремих конкурсних процедур для залучення представників з числа громадського сектору. Можуть бути застосовані окремі методи стимулювання для активізації участі недержавного сектору до здійснюваних процесів. Практика налагодження такої взаємодії не має імперативного характеру для органів влади, її посадових осіб, що безпосередньо впливає на розширення способів залучення до процесів реалізації окремих проектів соціального партнерства [25, с. 141–142].

Ми погоджуємось із тим, що та необхідність, яка продиктована змінами в свідомості громадян, утворювати з їхньої ініціативи громадські ради часто знаходить певний супротив з боку органів публічної влади, який виражається у таких формах, як нестворення громадських рад, блокування конкурсної процедури щодо відбору кандидатів, ненадання приміщень для діяльності тощо.

Красномовною є статистична інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами, яку опубліковано на офіційному сайті Кабінету Міністрів України. Станом на кінець 4 кварталу 2021 року громадські ради діяли при 70 органах виконавчої влади: 12 міністерствах, 36 інших центральних органах виконавчої влади

(далі – ЦОВВ), 21 обласній та Київській міській держадміністраціях. Водночас протягом 4 кварталу 2021 року відбулися установчі збори з формування складу громадських рад при 11 органах виконавчої влади. Була здійснена підготовка до проведення установчих зборів з формування складу громадської ради Міністерства внутрішніх справ, Мінреінтеграції, Міністерства охорони здоров'я, Державної податкової служби України тощо [42].

Однак лише 40 органів виконавчої влади залучили громадські ради до консультацій з громадськістю, надаючи їм матеріали для обговорення проектів нормативно-правових актів або питань діяльності відповідних органів. З них тільки 20 громадських рад взяли участь у розгляді отриманих проектів нормативно-правових актів або питань, які їх стосувались, а 34 громадські ради не надавали органам виконавчої влади пропозиції щодо проектів нормативно-правових актів або питань діяльності відповідних органів [42].

Така ситуація свідчить про наявність певних проблем у здійсненні організаційно-правового забезпечення діяльності громадських рад і про недосконалість чинного законодавства в даній сфері та створення штучних перешкод в їх діяльності. Деякі вчені пропонують робити рішення громадських рад обов'язковими до виконання відповідними органами влади, при якій вони створені. Однак чи не матимемо ми в такому разі ситуації, коли громадська рада з консультативно-дорадчого органу перетвориться в повноцінний орган влади з відповідними повноваженнями?

У практиці адміністративного судочинства є приклади судових рішень, де подібний до громадських рад консультативно-дорадчий орган – Громадська рада доброчесності – визначався під час судового розгляду стороною по справі, тобто органом влади з відповідними делегованими повноваженнями. Серед них варто згадати про справи, які розглядалися Окружним адміністративним судом м. Києва, де відповідачем по справі була визнана Громадська рада доброчесності (далі – ГРД) [78].

Так, у своєму монографічному дослідженні Р.С. Мельник аналізує особливості правового статусу ГРД, що зумовлені наявною судовою практикою, конкретними рішеннями судів, в яких такий

консультативно-дорадчий орган, виходячи з їх змісту, виступав суб'єктом владних повноважень. Для опрацювання змісту правової природи ГРД автор розмірковує про те чи можемо вважати відповідну ГРД окремим суб'єктом владних повноважень в контексті положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів» в частині виконання нею відповідних функцій?; чи є висновки про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) чіткою основою (критерієм) для визначення рівня професійної етики, доброчесності та окремою управлінською функцією?; що являє собою з юридичної точки зору висновок ГРД стосовно невідповідності судді (кандидата на посаду судді) з точки зору конкретних критеріїв у відповідних цілях здійснюваного кваліфікаційного оцінювання? [58, с. 154–155].

Вчений зробив висновок з даної проблеми, ґрунтуючись на тому, що національне законодавство та міжнародні акти передбачають можливість залучення громадськості в тому числі для сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України для встановлення фактів відповідності судді критеріям професійної етики та доброчесності.

Аналізуючи чинне законодавство, зокрема положення ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Регламент Громадської ради підсумовується, що правове регулювання діяльності вказаного органу здійснюється без надання жодних правових механізмів впливу на організацію їх діяльності з боку відповідних органів влади, а саме Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ). Цим самим виключається можливість того, що Громадська рада доброчесності є суб'єктом, який наділений конкретними повноваженнями. Водночас вказаний орган максимально відмежований від впливу на його діяльність з боку органів публічної влади чи їх службовців. Виконання функцій, які стосуються кандидата на посаду судді стосовно збору, перевірки та аналізу інформації виключно з відкритих реєстрів не дає можливості говорити про те, що вони можуть бути оскаржені у судовому порядку, оскільки вони не відповідають категорії «владні управлінські функції» передбаченій Кодексом адміністративного судочинства України [56, с. 163–164].

Крім цього, на увагу заслугоує твердження Р.С. Мельника щодо правової природи ГРД та їх особливостей. Так, він вважає, що, по-перше,

ГРД є інституцією громадянського суспільства, яка по своїй природі є незалежною від органів держави та бере участь у здійсненні процедури кваліфікаційного оцінювання суддів. По-друге, вони залучаються з метою подальшого сприяння функціонування та розвитку громадянського суспільства та дають більше можливостей для здійснення впливу громадян на владу та реалізацію права на участь в управлінні державними справами. По-третє, нею не реалізуються повноваження органів державної влади ані на тимчасовій, ані на постійній основі. По-четверте, ГРД здійснює виключно власні повноваження, які їй надані як інституції громадянського суспільства, яка повністю відмежована від здійснення публічно-владних повноважень. Вона не може бути суб'єктом владних повноважень, оскільки їй не надано делегованих повноважень [58, с. 165].

Ми погоджуємось з цією позицією науковця, адже він здійснив спробу сформулювати позицію, яка чітко дає зрозуміти, що ГРД, яка по своїй суті та правовій природі є подібною до громадських рад при органах виконавчої влади, не є суб'єктом владних повноважень, попри окремі судові рішення, які визнавали такий орган як орган виконавчої влади. Крім цього, громадські ради потрібно розглядати як суб'єкт адміністративного права, який формується громадянським суспільством. Держава та її органи зобов'язані створювати належну правову й організаційно-правову основу для їх діяльності. З огляду на це слід внести зміни до чинного законодавства. Зокрема, потрібно вказати, що громадські ради, не наділені публічно-владними повноваженнями, не виконують функцій держави. Це дозволило б зняти суперечності зі згаданих вище питань та гарантувало б відокремлення таких рад від органів влади та органів місцевого самоврядування.

Також вітчизняні науковці зробили спробу аналізу діяльності громадських рад при органах виконавчої влади як однієї з форм участі громадських об'єднань, якими здійснюється участь під час реалізації політики, крізь призму нормативно-правового регулювання такої діяльності. Так, М.Ю. Віхляєв виділяє такі окремі функції громадських рад шляхом аналізу Положення про громадські ради: представницьку, консультативну, контрольну, нормотворчу, комунікативну, організаційну, інформаційну та захисну [24, с. 36].

Крім цього, автор здійснив нормативну класифікацію громадських рад. Основним критерієм обрано вид органу, при якому така рада здійснює свою діяльність, а саме: громадські ради при міністерствах, громадські ради при центральних органах виконавчої влади, громадські ради при обласних державних адміністраціях, громадські ради при районних державних адміністраціях (включаючи громадські ради при районних державних адміністраціях у містах Києві та Севастополі) [24, с. 37].

Ми погоджуємось з думкою вченого, оскільки така класифікація є максимально практичною та зрозумілою. Вона демонструє максимальну гнучкість у залученні громадських рад при органах виконавчої влади різного рівня – загальнодержавного чи місцевого, загального чи спеціального тощо.

Слід погодитись також з недосконалістю чинного Типового положення. Так, наголошується на недосконалості порядку формування громадських рад, оскільки у п. 6 даного положення конкретний перелік громадських утворень, які можуть входити до складу громадських рад при органах виконавчої влади, не визначається. Як приклад, М.Ю. Віхляев вказує на те, що особи, які представляють недержавні засоби масової інформації можуть входити до складу громадських рад, однак, переважна їх більшість зареєстрована в якості суб'єктів, які здійснюють підприємницьку діяльність. Через це вони не можуть бути віднесені до підприємств та установ, які є здійснюють непідприємницьку діяльність [24, с. 41]. Такі самі обмеження поширюються й на політичні партії, тому необхідно внести відповідні зміни та розробити категорійно-понятійний апарат у межах Закону України «Про об'єднання громадян».

Такі висновки необхідно брати до уваги в частині розроблення чіткого нормативно-правового регулювання діяльності громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права, оскільки наявність у нормативно-правових актах понять, які суперечать одне одному чи є надто загальними, на практиці створює проблеми в частині належної роботи таких консультативно-дорадчих органів.

О.А. Зарічний стверджує, що громадські ради при органах влади є однією з форм впливу громадськості під час прийняття рішень

органами публічної адміністрації та сприяють вдосконаленню діяльності останніх. Так, можна виділити такі функції зазначених рад: дорадчу, консультативну, репрезентативну, контрольну, нормативно-допоміжну, координаційну, фахову, інформаційну, охоронну, культурно-правову. Крім того, автор сформулював ознаки громадських рад як однієї з форм громадської участі: «громадські ради налагоджують співпрацю влади і громадянського суспільства; створюються при органах публічної влади; до їх складу входять представники інститутів громадянського суспільства, фахівці в певній сфері; здійснюють дорадчо-консультативні функції; реалізують контрольні функції громадськості та сприяють удосконаленню роботи публічної влади» [40, с. 155].

Ми погоджуємось з думкою науковця, оскільки він пропонує максимальну та повноцінну класифікацію функцій громадських рад та їх ознак, що вказує на те, що останні є окремими суб'єктами адміністративного права. Крім цього, це відображається у відповідних нормативно-правових актах, у яких закріплюється адміністративно-правовий статус громадських рад.

Пропонується також вдосконалити діяльність громадських рад шляхом удосконалення їх діяльності у таких аспектах: «...здійснити реформу процедури відбору учасників, до якої залучати осіб, які мають необхідний рівень фахової підготовки, репутацію, досвід роботи у певній сфері, а не окремі інститути громадянського суспільства, які утворюються виключно для забезпечення діяльності ради; розробити спеціальні методичні рекомендації та Кодекс етики членів громадських рад та органів публічної влади; ввести критерії ефективності роботи рад на підставі не тільки кількості проведених засідань, а й прийнятих рекомендацій, проведених експертиз та поданих пропозицій; удосконалити технічну роботу рад шляхом забезпечення можливості доступу до інформації, проєктів нормативних рішень, приміщень та висвітлення діяльності через мережу Інтернет» [40, с. 159].

На нашу думку, такі зміни надмірно регулюють діяльність громадських рад, оскільки прийняття методичних рекомендацій чи прийняття Кодексу етики зробить їх діяльність неефективною. Варто пам'ятати, що громадські ради не є органами публічної влади, а тільки

допомагають в діяльності останній через залучення осіб, які мають досвід у конкретній сфері, в якій такий орган здійснює свою діяльність. Створення та робота таких консультативно-дорадчих органів має бути максимально ефективною через спрощений порядок їх діяльності. Ініціатива їх створення надходить не від держави, а від інституцій громадянського суспільства та окремих його представників.

Водночас цікавою є пропозиція щодо встановлення обов'язку органу влади, при якому створено громадську раду, щорічно звітувати з питань невзяття до відома пропозицій громадських рад. Дане положення певною мірою буде зобов'язувати орган влади, при якому створена така рада, детально вивчати їх пропозиції, результати громадського контролю, давати відповіді на запити тощо. Можливо, коректне відображення на рівні норми права обов'язкового звіту про неприйняті до уваги пропозиції громадських рад підвищить рівень взаємодії між ними.

Окремі наукові дослідження правової природи консультативно-дорадчих органів здійснювались представниками науки конституційного права. Зокрема, вчені розглядали громадські ради як один з їх різновидів.

Так, В.Ф. Нестерович у своєму дослідженні вказує на те, що громадські ради є окремою правовою категорією, що має власні особливості. Автор зауважує: «Розглядаючи консультативно-дорадчий орган як поняття конституційного права, слід зазначити, що ця категорія є узагальненим юридичним терміном, яким позначають громадську інституцію, створену при органі публічної влади. У конституційному законодавстві різних країн консультативно-дорадчі органи мають такі найменування: громадські ради, консультативні комітети, експертні комісії, дорадчі ради, спостережні комітети, громадські колегії, робочі групи, громадські палати, пріоритетні ради, консультативні асамблеї, експертні служби, громадські журі тощо» [64, с. 140].

Такі консультативно-дорадчі органи, в тому числі й громадські ради, не належать до системи органів публічної влади, не включені до їх структури, хоча й створені для покращення їх діяльності. Вони мають власний адміністративно-правовий статус, а їх створення можливе виключно за ініціативи осіб, які виявили намір взяти активну участь



у консультуванні відповідних органів влади задля покращення життя громадян в окремому регіоні чи громаді. А вже органи публічної влади діють шляхом вираження волі всього народу або мешканців окремого регіону чи територіальної громади. Для цього вони наділені конкретними повноваженнями, які реалізуються у вигляді конкретних прийнятих ними рішень. Водночас громадські ради публічно-владних повноважень не мають та не наділяються ними.

В Україні, крім дослідження нормативних аспектів громадських рад, є низка праць вітчизняних науковців, які вивчають такі консультативно-дорадчі органи з точки зору інших наук – політології, соціології, історії, економіки тощо.

Т.С. Андрійчук досліджувала проблемні аспекти діяльності громадських рад та зауважувала, що одним з основних проблемних аспектів діяльності громадських рад є своєрідна «криза очікувань» від формування нових рад, яка спричинена тим, що не вироблено чіткого концептуального підходу до цього інструменту, яким забезпечується участь у процесах формування та реалізації відповідної політики держави [10, с. 77].

Вона стверджує: «після прийняття постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 можливість увійти до складу громадських рад отримали представники інститутів, які не є фахівцями з питань роботи конкретних органів. Водночас функції громадських рад, передбачені у нормативно-правовому забезпеченні, не були переглянуті. Робота нових рад буде менш експертною і спрямованою більше на доведення до відома органів виконавчої влади громадської думки та здійснення загального громадського контролю за їх діяльністю» [10, с. 77].

Вихід з даної ситуації дослідниця бачить у вдосконаленні нормативно-правової бази в частині зміни концептуального підходу з урахуванням можливості формування двох видів громадських консультативно-дорадчих органів – експертних (консультаційних) рад та громадських рад. Останні об'єднуюватимуть представників громадськості, які не є фахівцями у сфері діяльності конкретного органу, але можуть виступати виразниками інтересів різних груп населення [10, с. 78].

Така позиція авторки певною мірою є слушною. Зокрема, цікавим є її міркування про певне очікування ефективної діяльності громадських рад, яке пов'язане з недосконалим нормативно-правовим регулюванням діяльності громадських рад. Водночас необґрунтованою є думка вченої щодо поділу таких органів на два види. Ми вважаємо, що такий підхід є несистемним, оскільки чинне Типове положення дає чітке визначення про те, що являють собою громадські ради, а відповідну класифікацію на їхні види доцільно здійснювати залежно від рівня органу виконавчої влади в системі органів виконавчої влади.

Окремо, слід згадати про досліджене проведене П.І. Крайнім щодо дослідження адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України, у якому автор провів дослідження таких рад з точки зору цивілізаційного підходу, проаналізував та виокремив окремі елементи адміністративно-правового статусу громадських рад. Окрему увагу було приділено детальному аналізу теоретичного розуміння та практичної реалізації забезпечення реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами в зарубіжних країнах [55].

Для розкриття особливостей правової природи громадських рад слід застосувати відповідну методологію. Громадські ради є парадигмально новим феноменом українського суспільства. Вони є атрибутивними елементами громадянського суспільства з його людиноцентризмом і водночас складаються з тих латентних механізмів його життєдіяльності, котрі є відповідальними за, на перший погляд, еволюційні переходи суспільства з одного якісного стану в інший, втілюють у собі об'єктивність суспільного прогресу. Однак саме людиноцентризм став у сучасному українському соціумі смисловою домінантою для усіх його структурних елементів та суб'єктів [116, с. 675].

Такі положення закріплені, зокрема, в Конституції України. Так, у її системоутворюючій статті 3 йдеться про таке: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [49].

Держава виступає чи не найголовнішим внутрішнім механізмом самоорганізації суспільства. Вона є політичним атрактором самоорганізації. Це сповна проявляється й у виробленні адміністративно-правового статусу громадських рад. У них органічно поєднується як загальне, так і особливе, тому і правове регулювання їх діяльності не може цього не враховувати, інакше воно буде неефективним, як переконує досвід зарубіжних держав. Якщо до вищевикладеного додати ще й необхідність врахування конкретного культурно-історичного контексту, національної специфіки окремих держав, то їтиметься про пошук та вироблення відповідних цивілізаційних матриць адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад в цілому та їх адміністративно-правового статусу зокрема.

З огляду на викладене необхідний пошук та застосування такого ж адекватного пізнавального інструментарію до вивчення діяльності громадських рад в цілому та їх адміністративно-правового статусу зокрема. Оскільки такі ради за їх правовою природою є цивілізаційним феноменом, то і підхід до їх вивчення повинен бути аналогічним.

Обираючи саме цивілізаційний підхід до вивчення проблеми адміністративно-правового статусу громадських рад, ми врахували нову методологічну ситуацію у вітчизняному правознавстві. Домінантною її особливістю є методологічний плюралізм, в умовах якого дослідник не тільки вправі мати особисте бачення проблеми, що ним вивчається, але й зобов'язаний внести у її пізнання власний доробок, в тому числі й у сфері застосованих ним методів пізнання.

Цивілізаційний підхід є протилежністю підходу формаційного, який досі в силу набутої інерції продовжує залишається домінантним у вітчизняному правознавстві. Кожен з цих підходів має власні сфери застосування та принципові переваги. Формаційний підхід найкраще придатний для пізнання закономірностей певних феноменів правової дійсності у широкому контексті. Навпаки, цивілізаційний підхід дозволяє найбільш глибоко та всебічно пізнавати виокремлені феномени у їх неповторності та динаміці.

Саме таким є феномен адміністративно-правового статусу громадських рад в Україні. Принагідно зазначимо, що у вітчизняному правопізнанні цивілізаційний підхід уже успішно застосовувався як

антропосоціокультурний підхід та дозволив авторам, які його застосували, суттєво оновити та приростити наукові знання на доктринальному рівні.

Основоположна цінність та ключові особливості цивілізаційного підходу як системи специфічних пізнавальних інструментів полягає, по-перше, в тому, що такий підхід інтегрує в собі принаймні три таких фундаментальних виміри правової дійсності: людиноцентристський вимір, соціологічний вимір, позитивістський вимір. По-друге, особлива цінність даного підходу полягає в тому, що він не лише не суперечить іншим підходам, але й толерантніший відносно них. По-третє, він дозволяє у межах певної якісно відокремленої цивілізаційної дійсності поєднувати найрізноманітніші за специфікою та глибиною пізнання методологічні процедури. Усім вищевикладеним і забезпечується реальний приріст нових наукових знань щодо досліджуваних предметів.

Успішна реалізація цивілізаційного підходу до вивчення феномену адміністративно-правового статусу громадських рад неможлива без застосування відповідної парадигми пізнання. Для вітчизняної теоретичної юриспруденції це відносно новий пізнавальний інструмент, а тому вважаємо за необхідне розкрити хоча б його квінтесенцію.

Поняття і філософську концепцію парадигми наукового пізнання вперше обґрунтував та запровадив у широкий науковий вжиток американський філософ Томас Самюель Кун у своїй праці «Структура наукових революцій» [51]. Ця концепція здійснила справжній переворот у науковому пізнанні загалом. Після широких та гострих тривалих дискусій вона наразі стала основоположною для більшості вчених, набула рис загальноновизнаного інструменту наукового пізнання в усьому світі.

Очевидно, що неабияка тривалість і гострота дискусій з приводу поняття та концепції парадигми були зумовлені не тільки їх кардинальною новизною, але й тим, що, як звернула увагу відома дослідниця цієї концепції у статті «Природа парадигми» [144], сам Т. Кун вживав це поняття більше, ніж у двадцяти значеннях (як квінтесенція визнаних усіма наукових досягнень, як модель постановки та вирішення пізнавальних проблем науковим співтовариством, як загальні правила та стандарти наукової діяльності тощо).

Відповідаючи на гостру критику своїх опонентів щодо концепту «парадигма», Т. Кун у «Доповненні 1969 року» [52, с. 186–223] чіткіше виклав розуміння ним терміна «парадигма», що сприяло його активному впровадженню у пізнавальну практику в найрізноманітніших сферах наукового знання. Але й при цьому не було його достатньо відмінних між собою тлумачень. Як резонно зазначає вже згадувана нами М. Мастерман, у своєму «Доповненні 1969 року» Т. Кун виділив як найважливіші три таких тлумачення вказаного вище терміна «парадигма», а саме: методологічна парадигма у розумінні її як певної концептуальної онтологічної моделі реальності; соціологічна парадигма як суперечність певних наукових досягнень у конкретній галузі наукового знання; конструктивна парадигма у розумінні її як якісно виокремленого методологічного інструменту, за допомогою якого і вирішуються певними науковими товариствами наукові проблеми [144, с. 75].

У нашому дисертаційному дослідженні ми вживаємо концепт «парадигма» в його останньому з трьох наведених нами значень, а саме як методологічний інструмент пізнання.

Однак навіть конструктивні парадигми принципово розрізняються між собою у різних галузях знань. Визначальним для такого їх розрізнення є предмет відповідної науки, який і детермінує до певної міри разом із метою пізнання його методологічний інструментарій. Оскільки громадські ради як феномен в цілому та їх адміністративно-правовий статус зокрема є явищами, що мають антропосоціокультурну природу, найбільш відповідною для їх пізнання є парадигма діалогічності.

До найвідоміших творців діалогічної парадигми пізнання належали такі філософи ХХ століття, як М. Бахтін, М. Бубер, Е. Левінас, П. Рікер, Ф. Розенцвейг та низка інших. Кожен з них по-різному визначав як саму сутність діалогу, так і стратегію його пізнання, виокремлюючи при цьому у якості ключових або системоутворюючих найрізноманітніші аспекти проблеми. Проте спільним для них усіх є зречення принципу тотальності, односторонньої ієрархічності, оскільки останні заперечують людиноцентризм як принцип. Саме тому лише у посттоталітарному суспільстві стало можливим застосування у гуманітарному пізнанні в цілому парадигми діалогічності.

Набуваючи ключового світоглядного значення, парадигма діалогічності вимагає глибокого переосмислення глибинних засад наукового пізнання, які були і залишаються властивими парадигмі монологічності, котра продовжує ще домінувати у правопізнанні. Монологізм несе в собі нетерпимість до думки іншого, надмірну самовпевненість і навіть фанатизм.

Науковий світ переповнений прикладами, коли стосунки між вченими навіть однієї наукової школи у разі ґрунтовної критики підходів до вирішення певної проблеми когось із авторитетів, особливо коли ідеться про представників різних наукових поколінь, завершуються не лише певними міжособистісними конфліктами, але й нерідко припиненням будь-яких стосунків. Так сталося, зокрема, між К. Юнгом і З. Фрейдом. Це породило серед науковців не тільки відчуження, але й ворожечу [120, с. 67]. На противагу монологізму діалогізм демонструє та утворює відкритість щодо усіх та всього, містить у собі атрибутивну потребу в опонентів або, точніше кажучи, в іншому, прагне зрозуміти мову цього іншого.

Для нашого дослідження особливо важливою є розроблена О. Ахієзером діалогічна модель управління, спрямована на вирішення складних соціальних проблем, на подолання антиномії між владою і народом на основі відповідних організаційно-правових форм і відношень, які мають на меті якщо не повне подолання, то хоча б обмеження монополізації управління [17, с. 83–85]. Громадські ради є насправді соціально-правовою матрицею, у межах та на платформі якої і відбувається «діалог», «комунікація» та «спілкування» громадянського суспільства з державою в особі її відповідних органів, здійснюється постійний обмін розумінням найважливіших цінностей і потреб вищезазначених суб'єктів. Між явищами комунікації, діалогу та спілкування не пролягає китайська стіна, їх смислові матриці до певної міри навіть накладаються та доповнюються одна іншою. Однак вони змістовно не зводяться одна до іншої.

«У понятті «спілкування» увага акцентується передусім на бутті іншими і заради інших як на внутрішній інерції людини. Буття з іншими, – продовжує Л.В. Озадовська, – потребує від людини не просто сповідання тих чи інших духовних заповідей, а й дотримання

їх у своїх повсякчасних вчинках» [66, с. 56]. Там, де це має місце у діяльності громадських рад, вони проявляють конструктивізм та привносять справжню діалогічність у діяльність відповідних державних інституцій.

М. Бахтін надає вищезазначеному методологічне обґрунтування, зауважуючи при цьому, що «жодне теоретичне положення не може безпосередньо обґрунтувати вчинок, навіть вчинок-думку... Потрібно ще дещо, що впливає з мене» [13, с. 63]. Він продовжує, що будь-який суб'єкт може імпліцитно поділяти той чи інший підхід до вирішення певної проблеми, однак при цьому не вчинивши нічого реального для його матеріалізації [14, с. 312].

Як зазначає Г.С. Батіщев, тільки вихід за межі власного «Я» як буття у простір буття як інтерсуб'єктивності виводить такого суб'єкта із явища спілкування його як задоволення суто побутової потреби, необхідної і для задоволення його утилітарних запитів, на рівень справді буттєвого спілкування як співбуття з Іншим у певній спільноті [12, с. 33], коли, як резюмує В. Малахов, «бути означає спілкуватися» [56, с. 603–604].

Отже, парадигма діалогічності є тією пізнавальною матрицею, яка уможливорює всебічний та глибокий аналіз концепту адміністративно-правового статусу громадських рад як своєрідного явища суспільно значимого спілкування. Саме тому вона покладена нами в основу кваліфікаційного дослідження.

Після того, як знайдена адекватна предмету пізнання його парадигма, як і радять класики наукової методології, необхідно перейти до обґрунтування відповідних принципів дослідження [20, с. 111; 65, с. 72]. У нашому випадку такими принципами можуть і повинні бути загальнонаукові принципи об'єктивності й історизму. Принцип об'єктивності зобов'язує розглядати пізнавальне явище у всій повноті його проявів, зв'язків і залежностей, тобто бачити і приймати предмет пізнання адекватно. Відхід від принципу об'єктивності чи навіть незначне його порушення загрожує одержанням неповних чи деформованих знань про відповідний феномен. Особливо це небезпечно, коли йдеться про таке складне, динамічне і суперечливе явище, як феномен громадських рад.

Принцип історизму виходить з того, що універсальним способом існування усього в світі є безперервний рух, динаміка, змінюваність світу в цілому та його складових елементів. Саме тому цей принцип зобов'язує аналізувати будь-який предмет дослідження з точки зору того, як відповідне явище з'явилося, які етапи у своїй природній еволюції уже пройшло, чим стало на час його аналізу та куди спрямовані очевидні тенденції його подальшого розвитку, якщо певне явище ще не вичерпало себе, або якими є наслідки певного феномену, який уже перестав існувати [16; 27; 108; 117; 119].

Принципи об'єктивності та історизму є стрижневими загальнонауковими принципами будь-якого наукового пізнання, в тому числі й у правознавстві. Тільки послідовне та неухильне дотримання цих принципів пізнання робить його справжньою наукою.

Парадигма діалогічності, загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму використовувались дисертантом під час написання цього кваліфікаційного дослідження. Саме вони уможливили обґрунтування та формулювання більшості положень наукової новизни дисертації.

Під час написання окремих розділів дисертаційного дослідження ми використовували і спеціально юридичні методи правопізнання. Так, під час написання першого розділу ми використовували метод класифікації та генетичний метод, які дозволили з'ясувати міру наукової розробки окремих аспектів проблеми. Під час підготовки другого розділу дисертації переважав метод структурно-функціонального аналізу. У процесі підготовки розділу 3 дисертаційного дослідження системоутворюючим виявився формально-юридичний метод. Зрештою, під час підготовки четвертого розділу дисертації основну роль відіграв метод порівняльно-правового дослідження. Водночас слід зауважити, що усі вищезазначені методи використовувалися у їх поєднанні та взаємозв'язку.

Отже, розвиток громадянського суспільства в Україні впродовж останніх років зумовив якісні зміни в частині формування нових суб'єктів адміністративного права, які по своїй правовій природі стали невід'ємними складовими частинами реалізації громадянами та інституціями громадянського суспільства права на участь в управлінні державними справами. Громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права, за допомогою яких громадяни,



представники інституцій громадянського суспільства з відповідним досвідом у конкретній сфері отримали можливість бути повноцінними учасниками відносин під час здійснення органами публічної влади своїх повноважень через прийняття конкретних нормативних чи адміністративних актів.

Наукові дослідження щодо місця та ролі громадських рад серед суб'єктів адміністративного права та правовідносин під час реалізації органами публічної влади повноважень, організаційно-правових засад забезпечення діяльності таких рад, вивчення особливостей механізму їх утворення, реалізації їх прав та обов'язків проводились фрагментарно представниками гуманітарних наук – права, соціології, економіки тощо.

Аналізуючи наявний науковий доробок, можна виділити кілька напрямів, за якими проводилось вивчення громадських рад. Перший напрям становлять дослідження, в яких громадські ради досліджувались представниками наук адміністративного та конституційного права. Такі ради розглядалися як різновид консультативно-дорадчих органів, що спрямовані на реалізацію політики органів виконавчої влади за участі громадськості через аналіз чинного адміністративного та конституційного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад. Другим напрямком стали намагання представників теорії права визначити громадські ради як одну із форм участі громадськості, за допомогою яких вдосконалюється діяльність органів публічної адміністрації. У їх діяльності виражається безпосередній вплив громадськості на формування державної політики. Представники третього напрямку розглядають громадські ради як недержавні організації, які дозволяють реалізовувати правозахисну діяльність. Представники четвертого напрямку вивчають громадські ради з позицій інших гуманітарних наук та не дають чіткої відповіді про правову природу громадських рад за законодавством України.

Виходячи з аналізу наявних сьогодні наукових досліджень громадських рад, можна сказати, що такі ради є правовою формою взаємодії громадянського суспільства з державою. Вони мають зовнішню форму вираження, специфічний механізм утворення та володіють власним адміністративно-правовим статусом. Громадські ради створюються вираження думок різних зацікавлених груп суспільства з того чи

іншого питання, що дасть можливість належним чином на законодавчому рівні розв'язувати й вирішувати завдання, які є проблемними.

Багатогранність та складність правової природи громадських рад можливо виявити шляхом застосування відповідної методології наукового дослідження. Такі ради є новим феноменом у науці адміністративного права. Вони відображають панівний в українському соціумі людиноцентризм. Останній вплинув на формування таких суб'єктів адміністративного права.

Застосування цивілізаційного підходу дало змогу з різних точок зору дослідити громадські ради, їх адміністративно-правовий статус та особливості організаційно-правового здійснення ними своєї діяльності в їх динаміці. Такий підхід включає в себе три ключових виміри правової дійсності – людиноцентристський вимір, соціологічний вимір та позитивістський вимір. Доведено, що створення громадських рад зумовлюється змінами у суспільних процесах, появою окремих груп ініціативних громадян, які формують інституції громадянського суспільства, з яких і формуються такі ради. Держава на нормативному рівні встановила окрему процедуру створення громадських рад, окреслила їх адміністративно-правовий статус та визначила напрями їх діяльності, які знайшли своє відображення у відповідних функціях, які вони виконують.

Громадські ради як суб'єкт адміністративного права, їх адміністративно-правовий статус є явищами, що мають антропосоціокультурну природу, що й зумовлює їх дослідження крізь призму діалогічності. Це проявляється, зокрема, в тому, що такі ради є соціально-правовою матрицею, на основі якої та у межах якої відбувається «діалог», «комунікація» та «спілкування» громадянського суспільства з державою в особі її відповідних органів, здійснюється постійний обмін розумінням найважливіших цінностей і потреб вищезазначених суб'єктів.

Загальнонаукові принципи об'єктивності та історизму дали можливість дослідити погляди різних науковців під час дослідження ними громадських рад в тісному взаємозв'язку з теоретичним та практичним складниками реалізації їх адміністративно-правового статусу за законодавством України.

## РОЗДІЛ 2. ГРОМАДСЬКІ РАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Наука адміністративного права завжди перебуває в динамічному розвитку досліджує зміни, які відбуваються у сфері реалізації державної політики, їх вплив на організацію діяльності органами влади наданих функцій та можливі шляхи взаємодії між суб'єктами адміністративного права під час реалізації ними гарантованих законодавством прав та свобод. Поява нових суб'єктів адміністративного права зумовлює поглиблене вивчення їх правової природи, внутрішнього та зовнішнього вираження, визначення їх місця та ролі в системі адміністративного права, дослідження чинного законодавства, яке регулює їх правовий статус.

У рамках проведення нашою державою адміністративної реформи, яка спрямована, зокрема, на впровадження нової парадигми здійснення публічного управління, надання державних послуг, створено можливості для залучення консультативних органів до участі в управлінні державними справами. Цим самим покладено початок процесу здійснення правового регулювання діяльності раніше не відомих вітчизняній адміністративній науці нових суб'єктів адміністративного права – громадських рад.

У силу своєї новизни їх адміністративно-правовий статус детально не досліджувався. Вважаємо, що громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права, оскільки є відповідна нормативно-правова основа їх діяльності. З огляду на це їх вивчення варто розпочати з дослідження сутності категорії «суб'єкт адміністративного права». Попри те, що категорія «суб'єкт адміністративного права» перебуває в динаміці та постійно розвивається шляхом як появи нових концептуальних досліджень щодо вже традиційних суб'єктів, так і нових, які утворились нещодавно, наукові підходи до її визначення, розуміння

й тлумачення правової природи, видів та класифікацій активно обговорюються, є необхідність у детальному вивченні поглядів вчених-адміністративістів з даного питання.

Еволюція категорії «суб'єкт адміністративного права» відбувається з урахуванням тих політичних, соціальних, економічних та світоглядних викликів, які продукуються державою та суспільством. Сьогодні у наукових колах серед правників у царині адміністративного права не припиняється дискусія щодо класифікації таких суб'єктів, їх правової природи, прав та обов'язків, якими вони можуть бути наділені. Окремо досліджуються питання категорій «завдання», «функція», «повноваження», «компетенція», якщо справа стосується суб'єкта публічної адміністрації як окремого органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Крім цього, даний процес в тій чи іншій мірі є дотичним до правозастосовної практики, в якій доволі часто виникають ситуації, де максимально коректне визначення суб'єкта адміністративного права дозволяє вирішити публічно-правовий спір, захистити або відновити порушене право та внести певну ясність у випадках, коли законодавець розмито закріплює визначення того чи іншого суб'єкта та його адміністративно-правового статусу.

Останнє десятиліття в Україні є надзвичайно продуктивним в напрямку формування усталених поглядів щодо правової природи окремих суб'єктів адміністративного права. Однак наукові дослідження нових суб'єктів адміністративного права, які Україна почала активно впроваджувати в систему органів публічної адміністрації для максимального залучення інституцій громадянського суспільства до прийняття рішень органами влади та місцевого самоврядування, не були системними. Такі суб'єкти отримали назву «консультативно-дорадчі органи», одним з різновидів яких є громадські ради. З огляду на те, що одним з пріоритетних напрямів держави є побудова громадянського суспільства і, як наслідок, максимальне розширення правової основи для залучення громадян до процесів прийняття рішень органами влади, налагодження дієвого та конструктивного діалогу між суспільством в особі його активних представників та конкретними посадовими особами органів влади, роль таких консультативних органів зростає.

Дослідження поняття «консультативно-дорадчий орган» дасть можливість визначити правову природу такого суб'єкта адміністративного права. Потім шляхом виокремлення громадських рад як одного з їх різновидів доцільно перейти до їх вивчення як окремих суб'єктів адміністративного права, аналізуючи останні як різновид консультативно-дорадчих органів, які забезпечують необхідний обсяг реалізації громадянами їх права на участь у здійсненні публічного врядування, діяльність якого забезпечується та реалізується відповідними органами публічної адміністрації.

У Словнику української мови поняття «консультативний» тлумачиться як той, що має дорадчі права. Приклад: консультативна комісія [112, с. 267]. Юридична енциклопедія не дає тлумачення прикметнику «консультативний», однак вона дає визначення подібній діяльності – консалтингу. Так, консалтинг (від англ. «consulting» – консультуючий, від лат. «consultere» – радитись, просити поради) – діяльність, пов'язана з наданням консультативних послуг виробникам, продавцям і покупцям стосовно широкого кола економічних (у т. ч. зовнішньоекономічних), правових, організаційних та інших питань...» [125, с. 132].

Тобто в українській мові слово «консультативний» та похідне від нього «консалтинг» пояснює здійснення діяльності та наявність прав на її здійснення. Така діяльність спрямована на надання консультативних послуг. Таке розуміння не дає повного уявлення про громадські ради, але дозволяє збагнути їх основну мету – залучення до проведення консультацій.

Враховуючи те, що українська мова багата на синоніми до тих чи інших слів, варто звернути увагу на те, що слово «дорадчий» тлумачиться як такий що «... має право лише обговорювати питання, а не вирішувати його» [112, с. 376]. Тобто вказаний прикметник підсилює попереднє слово «консультативний» та чітко встановлює обмеження такого органу на можливість прийняття владних рішень, видання нормативних чи адміністративних актів. Законодавець у своєму прагненні чітко виокремити наявність окремого суб'єкта адміністративного права, а саме консультативно-дорадчого органу у вигляді громадської ради, передбачив чітке визначення останньої. Однак така дефініція органу, що створений для забезпечення виконання

державних функцій в тій чи іншій сфері суспільного життя, є загальною щодо поняття «громадська рада».

У Словнику української мови в 11 томах прикметник «громадський (-а)» тлумачиться як такий, що «...виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним; суспільний; в якому бере участь весь колектив; який добровільно обслуговує різні сторони життя колективу» [113, с. 264]. Водночас поняття «рада» тлумачиться як «спільне обговорення яких-небудь питань, обмірковування чого-небудь з кимсь» [114, с. 426].

Відповідно до п. 1 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 р. № 353), «громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі – громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики» [79]. Наведене вище визначення на сьогодні є квінтесенцією нормативного закріплення громадських рад як одного з різновидів консультативно-дорадчих органів в Україні.

Однак воно потребує змін та доповнень, які необхідні для відображення в ньому особливостей громадських рад, їх зовнішнього вираження в якості окремого суб'єкта адміністративного права, який спрямовує свою діяльність на механізм сприяння забезпеченню права громадян на здійснення участі у здійсненні адміністрування органами публічної влади, налагодження чіткої та ефективної взаємодії громадян із органами публічної адміністрації.

Витоки адміністративно-правового регулювання громадських рад сягають 90-х років ХХ століття з часу проголошення нашою державою незалежності. Воно торкалось на першопочатках участі обмеженого

кола осіб для їх участі в управлінні державними справами. Така обмежена участь зумовлювалась тим, що наука адміністративного права перебувала у стані пошуку власне нових орієнтирів розвитку та формування нових суб'єктів адміністративного права, що відповідали б сучасним завданням.

Прототипом громадських рад стала Рада промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України, адміністративно-правовий статус якої визначався Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 року № 210. Відповідно до п. п. 1–3 Положення Рада промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України (далі – Рада) була постійно діючим консультативно-експертним органом, що покликаний сприяти проведенню державної політики розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури в умовах економічних реформ. Рада створювалась Кабінетом Міністрів України за пропозицією відповідних об'єднань підприємців у складі голови, секретаря та членів Ради. Персональний склад Ради затверджувався Кабінетом Міністрів України. Рада здійснювала свою діяльність на основі взаємодії з органами державної виконавчої влади, підприємствами, установами й організаціями, а також об'єднаннями підприємців [96].

Як можна простежити з наведених вище правових норм, створення такого консультативно-дорадчого органу на етапі оновлення наявної тоді системи органів влади та вдосконалення публічного адміністрування із залученням до цього процесу представників інституцій громадянського суспільства було реальним кроком вперед. Це повністю відповідало новим теоретичним напрацюванням вітчизняних дослідників у сфері адміністративного права і знайшло своє відображення у заходах щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, що були затверджені Указом Президента України № 810 від 22 липня 1998 року. Так, серед заходів передбачались такі, які спрямовувались на поступове формування нового механізму державного управління, впровадження якого дозволило б підвищити й зміцнити механізм здійснення виконавчої влади [79]. Безпосередня основа для можливості впровадження діяльності громадських рад впливає також із напрямку реформування центральних органів виконавчої

влади щодо розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що на час затвердження заходів по впровадженню адміністративної реформи пропонувалась лише загальна можливість вдосконалення діяльності органів виконавчої влади. Як показав час, громадські ради якісно змінили розуміння всього механізму прийняття рішень такими суб'єктами адміністративного права, але наукова дискусія в частині дослідження громадських рад розпочалась в той час, коли українське суспільство почало змінюватись із середини.

Соціальні та політичні зміни, які відбулись в Україні після Революції Гідності, дещо скоригували вектор розвитку права громадян на участь у прийнятті рішень органами публічної адміністрації. Розвиток концепції публічного врядування дав змогу під іншим кутом зору регулювати відносини між громадськістю, окремими індивідами та державою. Дана стратегія активно взаємодіє із категорією «належне врядування» (Good Governance), яка базується на відповідних принципах належного врядування.

Зазначені зміни знайшли своє відображення у Програмі розвитку Організації Об'єднаних Націй «Governance» (далі – ООН) для сталого розвитку людських ресурсів, яка встановлює 12 основних принципів «Good Governance». До них відносяться такі: участь у прийнятті державних управлінських рішень, консенсус під час прийняття рішень, зворотний зв'язок, ефективність у проведенні державної політики, відповідальність усіх учасників процесу, прозорість, рівноправність, верховенство закону, стратегічне бачення [123, с. 112]. Вони певною мірою слугували основою для закріплення правового статусу громадських рад в Україні та їх впровадження.

У цьому аспекті слід вказати на нормативне закріплення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Так, в нашій державі затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки на підставі Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016 від 26 лютого 2016 р. (далі – Стратегія) [94].



Дана стратегія опирається на базові європейські цінності у відносинах між державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх. Метою Стратегії є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації» [94].

Здійснення державної політики та підтримка розвитку громадянського суспільства відбувається динамічно і постійно зазнає доповнень. У 2021 році прийнято Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Одним із стратегічних напрямів у даній сфері, крім іншого, визначено необхідність підтримки роботи консультативно-дорадчих органів шляхом участі громадян, інститутів громадянського суспільства у їх роботі. Крім цього, на рівні внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність громадських рад як різновиду консультативно-дорадчих органів, визначено необхідність вдосконалення законодавства, яким регулюється діяльність органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) створювати такі консультативно-дорадчі органи [95]. Однак це викликає поки що низку запитань, особливо в частині створення консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування. На цій проблемі ми зупинимо увагу в наступних розділах дослідження. Зазначимо лише про те, що сьогодні питання створення громадських рад при ОМС є неврегульованим.

Ефективне здійснення належного публічного управління залежить від інформованої участі громадськості та реалізації нею ефективного нагляду, в тому числі й через громадські ради, в процесі консультування та участі під час здійснення органами влади своїх функцій, здійснення повноважень як органом влади загалом, так і окремою

посадовою особою зокрема. Незабезпечення функціонування таких консультативних суб'єктів може негативно позначитись на всьому механізмі діяльності органів публічної влади, наприклад на рівні наданих публічних послуг. Саме можливість одержання інформації від органів влади громадянами, інституціями громадянського суспільства дає їм можливість ефективно реалізувати, зокрема, право на участь в управлінні державними справами через участь у відповідних громадських радаx.

Для цього варто здійснити аналіз адміністративно-правового статусу громадських рад як суб'єкта адміністративного права, який матиме консультативно-дорадчу правову природу та забезпечуватиме можливість безпосереднього залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації політики держави в різних сферах під час здійснення взаємодії та координаційних заходів, під час функціонування органів публічної влади різного рівня (загальнодержавних та місцевих), органів місцевого самоврядування. Діяльність такого суб'єкта адміністративного права спрямовуватиметься на забезпечення якісного зворотного зв'язку між громадянами та органами публічної адміністрації, що сприятиме проведенню ефективного публічного врядування.

Суттєві зміни, що мали місце в царині адміністративного права, зумовили появу громадських рад, які є новими суб'єктами адміністративного права. Ними реалізується процес участі інституцій громадянського суспільства, громадськості, окремих груп громадян під час здійснення органами публічної влади їх функцій. Ми погоджуємось з думкою М.Ю. Віхляєва, який зазначає: «...в умовах подальшого розвитку України як демократичної та соціальної держави особливої актуальності набувають питання необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості в публічному адмініструванні. Така участь представників громадськості у формуванні державної політики сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, індикатором якої є рівень задоволення громадськості рішеннями та діяльністю публічної адміністрації, яка враховує думку громадськості, забезпечуючи її добробут та благополуччя» [24, с. 36].

Наука та доктрина адміністративного права громадські ради як нове правове явище системно не досліджувала. Робились певні спроби дослідити громадські ради крізь призму діяльності органів публічної влади, оскільки вони створюються для покращення діяльності останніх через залучення громадян. У зв'язку з цим варто зробити наголос на вивченні громадських рад, враховуючи теоретичні та практичні дослідження категорії «суб'єкт адміністративного права». З огляду на це стане можливим проведення чіткого та всестороннього аналізу правової природи громадських рад. Крім цього, вчення про суб'єкт адміністративного права дасть змогу вивчити їх права та обов'язки, порядок утворення та припинення їх діяльності, особливості діяльності та взаємодії з іншими суб'єктами, в тому числі фізичними та юридичними особами.

На думку В.Б. Авер'янова, під суб'єктом адміністративного права слід розуміти учасника правових відносин, який наділений конкретними суб'єктивними правами, виконує суб'єктивні обов'язки. Останні встановлюються нормами адміністративного права [1, с. 214–215].

В.К. Колпаков пропонує розуміти поняття «суб'єкт адміністративного права» як окремого власника, носія відповідних прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами. Він наділяється здатністю реалізовувати надані йому права та виконувати покладені обов'язки [53, с. 73].

Окремі дослідники пропонують розуміти в якості суб'єктів адміністративного права саме учасників правовідносин, які наділені суб'єктивними правами та обов'язками, перелік яких визначається нормами адміністративного права. Серед таких вчених слід виділити І.П. Голосніченка, М.Ф. Стахурського, Н.І. Золотарьову [26, с. 12].

В.В. Баштанник та І.Д. Шумляева розглядають суб'єкт адміністративного права в якості окремого носія прав і обов'язків лише під час здійснення ними державного управління, що встановлюється адміністративно-правовими нормами [2, с. 20].

На думку Т.О. Коломoeць, під суб'єктом адміністративного права варто розуміти фізичну або юридичну особу, яка володіє правами й обов'язками у державно-управлінській сфері, перелік яких визначений нормами адміністративного права, та має здатність реалізувати надані права та виконувати покладені обов'язки [5, с. 20].

М.А. Бояринцева пропонує суб'єктами адміністративного права визнавати, з одного боку, фізичних та юридичних осіб, наділених державою правами і обов'язками у сфері державного управління та місцевого самоврядування, які реалізують їх шляхом вступу в адміністративно-правові відносини, та, з іншого боку, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, наділених правовими нормами відповідними владними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих їм суб'єктів [19, с. 16].

Певна частина науковців здійснює паралельне вивчення та порівняння категорій «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин». Водночас наукова дискусія, що триває між науковцями щодо їх доктринального пояснення, не завершена.

Так, Ю.А. Ведерніков пропонує розмежовувати вказані вище поняття. На його думку, в першу чергу слід звертати увагу на обставини, під час яких суб'єкт адміністративного права набуває ознак суб'єкта адміністративних правовідносин, а саме: наявність прав та обов'язків суб'єкта, які закріплені на рівні адміністративно-правових норм; наявність у нього адміністративної правоздатності, дієздатності. Окремо слід враховувати підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин [21, с. 40–41].

В.Б. Авер'янов наголошував на відмінності вказаних вище категорій, яка проявляється в тому, що суб'єкт адміністративного права наділений потенційною здатністю бути учасником правових відносин, на відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин. Останній фактично є носієм правових зв'язків [1, с. 95].

На думку О.І. Миколенка, суб'єкт права є учасником правовідносин. Однак, володіючи правосуб'єктністю, в певний момент часу він може й не бути учасником правовідносин, до прикладу, адміністративного процесу [59, с. 43].

У цьому контексті ми підтримуємо позицію В.К. Колпакова, який стверджує, що за своїми особливостями суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління. Саме такий комплекс передумов наділяє його можливістю мати суб'єктивні права і обов'язки.

Серед передумов вчений пропонує розрізняти: а) умову зовнішньої відокремленості, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак; б) персоніфікацію в управлінському типі суспільних відносин, коли виступ у них відбувається у вигляді окремої персони; в) можливість здійснювати вираження персоніфікованої волі у відносинах з державою або волю держави під час здійснення регулювання правових відносин адміністративним правом [54, с. 544].

На нашу думку, громадські ради повною мірою відповідають такому підходу до визначення суб'єкта адміністративного права, оскільки, по-перше вони є носіями конкретних прав і обов'язків, які встановлюються на рівні Типового положення та закріплюються в окремих положеннях про громадські ради, які затверджуються такими органами. По-друге, вони виступають у якості колективного суб'єкта – сукупності індивідів, які об'єднуються задля спільної участі у роботі відповідної громадської ради, що є наслідком активних процесів, які відбуваються в суспільстві. По-третє, оскільки між особами, які входять до складу ради (члени ради) існують відповідні соціальні та професійні зв'язки, це дозволяє їм здійснювати внутрішню комунікацію та, як наслідок, виробляти конкретні пропозиції від імені одного колективного суб'єкта в процесі реалізації адміністративних правовідносин з органом публічної адміністрації.

Повертаючись до аналізу чинного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад, ми здійснюватимемо їх дослідження як окремого суб'єкта адміністративного права, оскільки їх діяльність встановлюється та регулюється нормами адміністративного права. З одного боку, громадські ради – це суб'єкт, який формується громадянами, інституціями громадянського суспільства внаслідок змін всередині суспільства та необхідності отримати можливість реалізації права на участь в управлінні державними справами. З іншого боку, лише виключно від волі законодавця залежить те, яке саме зовнішнє вираження громадські ради отримають. Оскільки жодного імперативного обов'язку щодо створення органами публічної влади громадських рад немає, досліджувати останні через призму суб'єкта адміністративних правовідносин не доцільно. Ми досліджуватимемо їх в якості суб'єкта адміністративного права, адже такі ради можуть бути створені при

відповідних органах. Це викликає необхідність у вивченні питання якості закріплення їх адміністративно-правового статусу на законодавчому рівні.

Аналізуючи визначення, яке передбачене у п. 1 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, можемо сказати, що створення громадських рад відбувається на певний період. Так, у визначенні присутнє формулювання «громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом...». Тобто їх створення, діяльність та ліквідація залежать від волі конкретного суб'єкта публічної адміністрації.

Це знаходить своє відображення в тому, що конкретні положення про ту чи іншу громадську раду, відповідні зміни до нього розробляються безпосередньо органом виконавчої влади, при якому така рада утворена разом із її членами. Крім цього, у відповідному Положенні можуть визначатись додаткові аспекти щодо особливостей організації її роботи, а саме: організаційні форми роботи, безпосередня участь членів громадської ради та залучених осіб в процесі виконання ними своїх завдань, особливості організації її засідань тощо. Ці особливості не мають суперечити нормам Типового положення. Крім цього, необхідно дотримуватись вимоги публічного оприлюднення такого Положення на офіційному вебсайті органу влади впродовж трьох робочих днів з дати його затвердження [80].

Отже, деталізація відповідних прав, обов'язків, особливостей створення та припинення діяльності конкретно створеної громадської ради визначається тим органом виконавчої влади, при якому вони утворюються, що знаходить своє відображення у розробленні та прийнятті відповідних положень. Для прикладу можна навести конкретні положення чинних громадських рад при міністерствах.

Відповідно до п. 1 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17 березня 2011 р. (далі – Закон № 3166-VI) «міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох

визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України». У цьому ж Законі передбачено можливість створення при міністерствах інших постійних або ж тимчасово діючих консультативних, дорадчих або інших допоміжних (консультативних) органів. Вони надають фахові рекомендації та консультації з питань, які мають важливе значення щодо основних аспектів діяльності самого міністерства. Відповідно до п. п. 7–9 ініціатива зі створення та рішення про утворення вказаних вище консультативних органів, рішення про їх ліквідацію приймає відповідний міністр. Крім цього, кількість учасників таких допоміжних органів, їх персональний склад та відповідне положення затверджується міністром [101].

Вказане свідчить про те, що громадські ради як окремі суб'єкти адміністративного права можуть створюватись міністерством чи іншим центральним органом виконавчої влади в конкретному випадку, якщо виникає така необхідність, в якості допоміжної консультативної платформи. Також міністром чи керівником органу виконавчої влади як особами, які очолюють роботу таких органів влади та здійснюють керівництво їх діяльністю, затверджується відповідне положення про громадську раду при міністерстві, інших органах виконавчої влади.

Інформація, яка стосується конкретних результатів діяльності громадських рад при відповідних міністерствах Кабінету Міністрів України, знаходиться в публічному доступі та постійно оновлюється. Якщо вивчати стан організації взаємодії органів виконавчої влади з такими радами, то можна виявити, що протягом 2 кварталу 2021 року 11 громадських рад здійснювали свою діяльність при міністерствах (крім Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економіки України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства розвитку громад та території України) [84]. Необхідно проаналізувати стан правового регулювання чинних громадських рад.

Згідно з п. п. 1, 3 та 7 Положення про громадську раду при Міністерстві юстиції України вказано, що «Громадська рада при Міністерстві юстиції України є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [70]. Вказане вище визначення не деталізує окремих особливостей, якими така рада володіє. На нашу думку, основні специфічні особливості діяльності такого консультативно-дорадчого органу можливо побачити у завданнях, які встановлені у Положенні, а саме: «сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню Мін'юстом громадської думки під час формування та реалізації державної політики; сприяння залученню представників зацікавлених сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування й реалізації державної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю Мін'юсту; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної політики. Рішення про спосіб формування складу Громадської ради приймається Мін'юстом» [71].

Як вбачається з тексту Положення, ініціатива щодо створення Громадської ради при Міністерстві юстиції України може знаходити своє нормативне вираження лише шляхом видання відповідного Наказу Міністром юстиції України. Для реалізації можливості громадян брати участь в здійсненні публічного врядування з питань, які віднесені до вказаного міністерства, необхідно належним чином закріпити зовнішнє вираження громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права. Крім цього, саме Міністерство юстиції України забезпечує організаційні умови діяльності громадської ради.

Відповідно до п. 1 Положення про Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України (далі – МОН), затвердженого Наказом міністра освіти і науки України № 572 від 25 травня 2021 р., «Громадська рада при МОН є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, ефективної взаємодії Міністерства освіти і науки України з інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС),



здійснення громадського контролю за діяльністю МОН, врахування побажання громадськості при формуванні та реалізації державної політики у сфері компетенції МОН» [69].

Метою створення та діяльності Громадської ради є сприяння налагодженню тісної взаємодії між МОН, ІГС та представниками громадськості з питань здійснення та реформування державної політики у сфері освіти і науки. Рішення про спосіб формування складу Громадської ради приймається МОН [69].

Чітка деталізація адміністративно-правового статусу конкретної ради, що діє при міністерстві чи іншому органі виконавчої влади, є необхідною умовою, яка забезпечуватиме ефективне здійснення ними своєї діяльності. Оскільки Типове положення не може апріорі передбачити всього різноманіття назв таких рад та закріплює загальні положення щодо їх адміністративно-правового статусу, відповідна конкретизація діяльності кожної окремої ради повинна відбуватись на рівні органу, при якому вона створюється, з одночасним врахуванням загальних нормативних вимог щодо їх адміністративно-правового статусу. Однак, як бачимо з вищенаведених положень, громадська рада при МОН має чітке та розлоге визначення, яке вказує на її особливість, а саме сприяння участі громадськості, здійснення громадського контролю та консультацій з громадськістю у реалізації державної політики у сфері компетенції міністерства. Визначення ж громадської ради при Мін'юсті є загальним та неповним, адже в ньому вказується на участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики без конкретизації останньої через окремі, притаманні лише даному міністерству завдання. Тобто такі положення мають бути унікальними та відповідати діяльності конкретного міністерства чи іншого органу виконавчої влади.

Аналогічні недоліки містяться в Положеннях про громадську раду при Міністерстві соціальної політики України [70]. При Міністерстві аграрної політики та продовольства України, Міністерстві інфраструктури України, Міністерстві культури та інформаційної політики України, Міністерстві охорони здоров'я України, Міністерстві економіки України, Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерстві з питань стратегічних галузей

промисловості України, Міністерстві соціальної політики України, Міністерстві розвитку громад та територій України громадські ради або не утворені, або перебувають на стадії формування.

Отже, надана законодавцем можливість створювати громадські ради при міністерствах підтверджує факт наявності соціальних передумов, які дозволяють створювати громадські ради, надавати їм відповідну зовнішню форму вираження. Крім цього, останнім надано можливість отримати персоніфікацію у сфері управлінських відносин, відносин публічного врядування у вигляді окремо визначеного суб'єкта. З огляду на це вони можуть здійснювати представництво інтересів громадян у правовідносинах з органами влади в тому випадку, якщо в цьому виникне необхідність. Так само громадські ради можуть виконувати роль посередництва між органами влади та окремою групою чи широкою спільнотою осіб для вирішення тієї чи іншої проблеми задля представлення їх позицій та вироблення спільного рішення.

Трапляються випадки, коли при органах влади зі спеціальним статусом утворюються громадські ради, однак їх визначення як суб'єктів адміністративного права не збігається з визначенням, яке наводиться в Типовому положенні. Це стосується, до прикладу, громадських рад, які створюються при інших центральних органах влади. Так, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання і протидії корупції забезпечується через Громадську раду при Національному агентстві, яка складається з 15 осіб та формується відповідно до результатів відкритого та прозорого конкурсу [86].

Деталізується правовий статус такого органу в Положенні про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 952. Згідно з п. 1 цього Положення Громадська рада є колегіальним органом, що утворюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції [34].

Якщо порівняти визначення громадської ради, яке закріплене в Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації та Положенні про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції, то можемо зробити висновок, що вони різняться між собою. В останньому законодавець не встановлює жодних обмежень в строках діяльності такої ради, а у Типовому положенні він вказує на тимчасовість діяльності громадської ради, обмежуючи її на два роки.

Аналогічна ситуація склалась із закріпленням адміністративно-правового статусу Громадської ради доброчесності, який врегульовано у ст. ст. 87–88 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Так, Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [98].

Варто зазначити, що правове визначення статусу громадських рад повинно відображати єдиний та конкретний підхід у законодавстві, чого зараз не спостерігається. Це призводить до того, що окремі нормативно-правові акти регулюють діяльність громадських рад, виходячи із норм права, яке регулює правові відносини у конкретній сфері. Необхідно змінити нормативне регулювання діяльності таких рад та передбачити їх на рівні Типового положення, а не на рівні спеціальних законів, як це відбувається зараз.

Ми погоджуємось з думкою Т.О. Мацелик, яка виокремлює чіткий перелік якостей, за якими можна встановити конкретного суб'єкта адміністративного права. Вчена вважає, що суб'єкт адміністративного права відрізняється від інших елементів системи адміністративного права, оскільки в ньому поєднуються окремі і взаємодіючі між собою характеристики (якості). Серед них вона пропонує виділяти персоніфікацію; волю, яка перетворюється в адміністративну правосуб'єктність; зовнішню відокремленість; правову регламентацію через норми адміністративного права. Тільки у випадку, якщо у конкретного суб'єкта

права будуть наявні перелічені якості, він повинен розглядатись як окремий суб'єкт адміністративного права, який функціонує в системі адміністративного права. Остання є правовим полем, в якому створюються умови для формування та реалізації потенційних взаємодій та взаємозв'язків для кожного з них. Діяльність таких суб'єктів поза адміністративно-правовим полем нівелює його статус окремого суб'єкта адміністративного права [57, с. 85].

Тенденції розвитку громадських рад як однієї з важливих інституцій українського суспільства та їх потенційний вплив на органи публічної влади не знайшли системного та логічного відображення в правовому регулюванні їх адміністративно-правового статусу, тому виникає об'єктивна необхідність у використанні системного підходу до вдосконалення правового регулювання громадських рад, що допоможе усунути розглянуте проблемне питання. Як бачимо з вищенаведених положень чинного законодавства, закріплення адміністративно-правового статусу на рівні Постанови КМУ, законів України суперечить єдиному підходу до обрання рівня правового регулювання діяльності таких рад.

На нашу думку, назріла необхідність прийняти окремий нормативно-правовий акт, в якому варто відобразити та визначити громадські ради в якості окремого суб'єкта адміністративного права. Це може бути зроблено шляхом прийняття Закону України «Про консультативно-дорадчі органи». З-поміж інших їх різновидів варто передбачити конкретне визначення громадських рад. Це дозволить здійснити їх правове регулювання на рівні одного закону, чим буде забезпечена їх адміністративно-правова регламентація.

Окремо варто зупинити увагу на тому, що вітчизняне законодавство дещо звужує строки функціонування громадських рад, що не зовсім відповідає тим положенням, які визначають їх в якості окремого суб'єкта адміністративного права, адже, наприклад, державна політика, яка проводиться Міністерством юстиції України, не має тимчасового характеру. Вона відбувається постійно. З огляду на це встановлення певних часових обмежень діяльності громадських рад не відповідатиме основній меті їх створення – забезпеченню належного доступу громадськості до участі у формуванні та реалізації політики держави через реалізацію права на участь в управлінні державними

справами. Саме на державу в особі органів публічної влади через здійснення належного публічного адміністрування покладено обов'язок забезпечити належні умови участі інституцій громадянського суспільства у здійсненні публічного врядування, надання доступу до інформації про діяльність того чи іншого органу, можливість звернення з відповідними запитами, здійснення відповідного громадського контролю діяльності таких органів тощо.

Крім цього, відповідна судово практика Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) вказує на необхідність забезпечення на національному рівні гарантування прав, які передбачені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема тих, які стосуються доступу до інформації. Наприклад, у справі «Гуерра та інші проти Італії» заявники жили на відстані одного кілометра від фабрики з виробництва мінеральних добрив. За час роботи фабрики на ній неодноразово ставалися аварії, найбільша із яких призвела до значного викиду забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Заявники стверджували, що відсутність практичних заходів зі зменшення рівня забруднення та високий ризик аварій, пов'язаний із діяльністю фабрики, порушували їхнє право на повагу до життя та фізичну недоторканність (статті 2 та 8 Конвенції). Крім цього, ставилась під сумнів можливість відповідних органів влади щодо інформування громадськості про ризики, що порушило їхнє право на свободу інформації. ЄСПЛ у своєму рішенні встановив порушення державою положень статті 8 ЄКПЛ [110, с. 68–89].

У наступних розділах нашої роботи ми проаналізуємо діяльність консультативно-дорадчих органів Італії та побачимо, що рівень правового регулювання таких органів відбувається на найвищому рівні – Конституції Республіки Італія. Факт правового регулювання діяльності такого суб'єкта на рівні Основного Закону ще не свідчить про його ефективність. Остання можлива лише в тому випадку, коли і право на доступ до публічної інформації, і діяльність громадських рад буде врегульована на належному рівні. Вказане вище рішення яскраво демонструє таку ситуацію.

Ще одним прикладом неналежного правового регулювання участі громадськості у здійсненні органами публічної влади заходів щодо

захисту екологічних прав людини може слугувати справа «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства», яка стосувалась неналежного забезпечення відповідних норм шумового забруднення для осіб, які проживали неподалік аеропорту «Хітроу». Розглядалось питання про те, чи якісно органи влади провели відповідні дослідження перед застосуванням квот шуму. Суд встановив, що в даній ситуації відбулось порушення ст. ст. 8 та 13 ЄКПЛ. У своєму рішенні суд виходив із беззаперечності гарантування права особи щодо захисту її приватності шляхом ненанесення відповідної екологічної шкоди. Відповідно до ст. 8 ЄКПЛ активний нічний рух літаків, які користувались аеропортом «Хітроу», напряду порушував право мешканців на недоторканність житла та всіх сімей, які мешкали неподалік в окремих житлових районах. Крім цього, національні суди Великобританії не забезпечили належного і достатнього судового захисту таким особам, що знайшло відображення у порушенні права особи на доступ до засобів правового захисту [102]. У цій ситуації, яка цілком можлива і в наших реаліях, відсутність дієвого механізму зв'язку між органом влади та ІГС через громадські ради може призводити й до прийняття конкретних судових рішень, в яких держава не повною мірою забезпечує право громадян на прийняття рішень цими органами.

Зазначені справи ілюструють те, що відповідні рішення органів влади негативно впливають на життя окремих громадян, а незалучення останніх до процесу обговорення рішень створює ситуацію, коли під загрозою може опинитись життя та здоров'я особи. Відсутність належної комунікації між громадянином та органом публічної адміністрації негативно впливає на здійснення належного врядування.

Крім цього, наявні подібні рішення ЄСПЛ щодо України. Серед них можна виділити справи «Дубецька та інші проти України» (заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 р.) [103], «Гримковська проти України» (заява № 38182/03, рішення від 21 липня 2011 р.) [104] та «Дземюк проти України» (заява № 42488/02, рішення від 4 вересня 2014 р.) [105]. Така судова практика свідчить про необхідність належної правової регламентації адміністративно-правового статусу громадських рад як суб'єктів адміністративного права.

Забезпечення належного рівня реалізації та захисту прав громадян на національному рівні може бути використане як обґрунтування

необхідності нормативного визначення громадських рад як інструменту впливу громадян в процесі одержання доступу до публічної інформації та прийняття рішень органами влади.

На нашу думку, громадські ради є одним з основних суб'єктів адміністративного права. Вони покликані створити ефективну сферу комунікації між громадянином та державою, дозволяючи останній здійснювати ефективну політику. З огляду на це ми пропонуємо визначення громадських рад як виду консультативно-дорадчого органу, який створюється у разі необхідності Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади всіх рівнів, органами, відповідальними за формування корпусу суддів, для забезпечення та сприяння участі громадян у формуванні та реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя.

Виокремлення громадських рад як суб'єктів адміністративного права не може обмежуватись виключно аналізом їх дефініції та окремих їх елементів правового статусу. З-поміж іншого варто зупинити увагу на тому, чи мають такі консультативно-дорадчі органи правосуб'єктність. Аналіз цієї категорії дозволить зрозуміти особливості реалізації їх прав та обов'язків під час взаємодії з органами публічної влади та виконання ними своїх функцій.

Громадські ради отримують можливість реалізувати себе як окремий суб'єкт адміністративного права через власну правосуб'єктність. Крім цього, можна проаналізувати основні властивості та характеристики таких рад. За допомогою правосуб'єктності громадські ради індивідуалізуються. Слід проаналізувати наявні в теорії права та адміністративного права думки науковців, оскільки досі з приводу розуміння та значення категорії «правосуб'єктність» тривають дискусії.

Набуття громадськими радами таких можливостей виражається у категорії «правосуб'єктність», яка дозволяє визначити їх основні правові характеристики. Вони дозволяють ідентифікувати громадські ради як окремий суб'єкт адміністративного права. З даного питання як в науці теорії права, так і в науці адміністративного права тривають активні дискусії.

На думку В.С. Нерсисянца, правосуб'єктність є особливою юридичною властивістю, яка визнається на рівні закону та дозволяє

особам чи організаціям брати участь у різноманітних правових відносинах з іншими особами та організаціями [63, с. 132].

Р.О. Халфіна також вважає, що термін «суб'єкт права» слід вивчати та розуміти крізь призму категорії «правосуб'єктність». Вона вказує, що поняття «суб'єкт права» за своїм змістом є ширшим за поняття «суб'єкт (учасник) правовідносин», оскільки в першому випадку ідеться саме про особу, яка володіє правосуб'єктністю. Суб'єкт адміністративного права потенційно має здатність бути учасником відповідних правовідносин [121, с. 115–116].

М.Г. Хаустова вказує на правосуб'єктність як юридичну властивість, якість особи, правове становище, належність її до правової системи, входження до неї. На її думку, такий правовий стан особи формується не сам по собі, а його джерелом є чинний правопорядок, система юридичних норм. Між особою та правопорядком виникає правосуб'єктний зв'язок, який має загальний, родовий характер, що визначає належність особи до правового суспільства, до кола суб'єктів права. Правосуб'єктний зв'язок не є, як іноді прийнято вважати, статичним, незмінним, адже він змінюється разом із особою [122, с. 36].

С.І. Архіпов наголошує на динамічному підході, який дозволяє розкрити розуміння правосуб'єктності. Як вважає вчений, остання пов'язує особу із правовою системою та забезпечує доступ до усіх можливостей, які надаються нею [11, с. 130–132].

С.С. Алексєєв наголошує на правосуб'єктності як якості суб'єкта, яка конкретизує сферу законодавства стосовно особи та визначає коло відносин, у яких особа може брати участь [6, с. 145].

На думку О.Ф. Скакун, поняття «суб'єкти права» та «особа, що має правосуб'єктність» ідентичні та збігаються за змістом. Вона пропонує розглядати правосуб'єктність як невід'ємну характеристику суб'єкта права загалом [100, с. 355].

Як і інші категорії правової науки, категорія «правосуб'єктність» підлягає певній класифікації. Слушним видається підхід, запропонований С.С. Алексєєвим, за яким правосуб'єктність розрізняється на загальну (характеризує здатність особи в межах певної політичної та правової систем бути суб'єктом права), галузеву (здатність бути суб'єктом права відповідної галузі права) та спеціальну (здатність



бути суб'єктом права відповідної групи суспільних відносин у межах конкретної галузі права) [7, с. 31–32]. Ми підтримуємо вказану точку зору, оскільки вона повною мірою відображає весь спектр можливого вираження суб'єкта права як у правовій системі загалом, так і в її окремих галузях чи окремих правовідносинах, що виникають в цих галузях права. Саме тому, на нашу думку, громадські ради володіють всіма трьома різновидами правосуб'єктності.

Загальна правосуб'єктність проявляється в тому, що такі ради можуть здійснювати свою діяльність у країнах з демократичним правовим режимом, в якому наявні сильні горизонтальні зв'язки між різниці суспільними групами, ІГС. Останні виступають в ролі каталізаторів створення громадських рад та можуть висловлювати потребу у їх діяльності. Галузева правосуб'єктність громадських рад проявляється в тому, що їх діяльність врегульовується нормами адміністративного права та забезпечує можливість реалізації громадянами та ІГС права на участь у здійсненні управління державними справами. Спеціальна правосуб'єктність може бути притаманна тим громадським радам, які створюються при міністерствах, інших органах виконавчої влади, які створені на виконання різних функцій держави через публічне управління. Наприклад, ГР при Мін'юсті здійснює свою діяльність на виконання завдань даного міністерства, а ГРД створюється для забезпечення прозорості під час добору осіб, які претендують на посади суддів.

У наукових джерелах переважає точка зору, відповідно до якої правосуб'єктність включає в себе такі елементи, як правоздатність та дієздатність.

Так, на думку О.С. Іоффе, суть адміністративної правоздатності проявляється в тому, що вона регулюється адміністративним правом та його нормами. За своїм змістом вона виражається у регулюванні відносин індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративного права із суб'єктами публічної адміністрації [41, с. 134].

Вченими-адміністративістами адміністративна правоздатність розуміється як можливість окремого суб'єкта володіти правами й обов'язками. Вони виникають з моменту його появи (створення) та визначаються на рівні адміністративно-правових норм [1, с. 243].

Т.О. Коломоець пропонує виділяти у суб'єктів адміністративного права такі ознаки: наявність публічно-сервісної та управлінської сутності їх діяльності, яка знаходить своє вираження під час практичної реалізації різних за змістом та значенням публічно-управлінських функцій; спеціальні права і обов'язки, за допомогою яких утворюються конкретні зв'язки та відносини організаційного характеру під час здійснення публічного врядування; можливість забезпечення захисту правових відносин, де однією із сторін виступають громадяни; забезпечення належних правових гарантій щодо можливості розгляду правового спору, який виник у системі публічного врядування як в судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядках і відповідно до встановлених процесуальних норм [46, с. 60].

Окремо пропонується виділити такі ознаки, які характеризують органи публічної влади як суб'єкти адміністративного права: юридично-владну природу дій та розпорядчий характер рішень, які можуть прийматись ними; можливість застосування повноважень такими органами, що мають примусовий характер, та заходів адміністративного примусу [46, с. 61].

Також є науковці, які до вказаних вище двох елементів додають ще один – деліктоздатність. Так, на думку В.К. Колпакова, адміністративна деліктоздатність є частиною адміністративно-правового статусу суб'єкта, яка полягає у здатності особи нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративно-деліктного права [48, с. 82]. Якщо суб'єкт адміністративного права не виконує конкретні приписи, які для нього встановлені нормативно-правовими актами, то настане відповідальність. За загальним правилом у фізичних осіб адміністративна деліктоздатність виникає з 16 років. Особи з 16 до 18 років розглядаються як суб'єкти з обмеженою деліктоздатністю. Особливою складовою частиною деліктоздатності слід вважати осудність, тобто здатність особи керувати своїми діями та відповідати за них [45].

На відміну від фізичних осіб, колективні суб'єкти адміністративного права набувають деліктоздатності разом з іншими складовими частинами правосуб'єктності з моменту їх легітимації. У зв'язку з тим, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлює відповідальність для фізичних осіб, а юридичні особи

несуть адміністративну відповідальність, передбачену окремими статтями, слід внести зміни, якими передбачити в якості суб'єктів адміністративної відповідальності колективних суб'єктів, до яких відносяться й громадські ради.

Оскільки адміністративна деліктоздатність є складовою частиною адміністративної дієздатності громадських рад, то її слід розуміти як правоможливість такими колективними консультативно-дорадчими органами нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративного права. Такі ж погляди мав і В.Б. Авер'янов [1, с. 243].

Громадські ради створюються при органах публічної влади, щоб громадяни могли долучитись до процесу участі в управлінні державними справами, реалізації заходів для громадського контролю, розроблення проектів конкретних рішень з того чи іншого питання, яке відноситься до компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень, однак вони не наділяються конкретними повноваженнями на здійснення функцій органу публічної влади.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ під суб'єктом владних повноважень розуміється «орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [44]. З огляду на дане визначення громадські ради не належать до жодних органів публічної влади. Зі свого боку особи, які входять до складу громадських рад, не являються посадовими чи службовими особами та не володіють статусом публічних службовців.

На нашу думку, слід проаналізувати поняття «публічно-владні управлінські функції», оскільки це дасть можливість зрозуміти те, чи належать громадські ради до інших суб'єктів, на яких такі управлінські повноваження покладені чи їх може бути делеговано. Дане поняття досі не знайшло свого нормативного закріплення.

Як слушно зауважує О.В. Білоус, незважаючи на складність категорії «публічно-владні управлінські функції», що зумовлюється досить абстрактним її змістом, вона не визначається нормативно. Її дослідження можливе лише шляхом аналізу судових рішень, які

приймаються в процесі вирішення спорів, які пов'язані з юрисдикцією [15, с. 72].

Відповідно до Постанови Верховного Суду України від 12 січня 2016 р. у справі № 826/11299/14 «владною управлінською дією (діяльністю) має чи може визнаватися щонайменше та, яка встановлена законодавством, входить до кола повноважень (компетенції, функціональних обов'язків) суб'єкта владних повноважень, містить ознаки веління, обов'язковості, ззовні проявляється (виражається) у встановлених законом формах, забезпечується виконанням із застосуванням державного примусу» [77].

У тому випадку, якщо виконання владно-управлінських функцій прямо передбачене законодавством та якщо воно спрямоване на забезпечення публічного інтересу, а відповідне рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень за результатами такої діяльності, не створює, не змінює і не припиняє цивільних правовідносин, має місце публічно-правовий характер спору. Дана правова позиція була сформульована у Постанові Великої палати Верховного Суду від 14 листопада 2018 р. у справі № 559/827/16-а [76].

Оскільки діяльність громадських рад не передбачає виконання встановлених законом владних функцій, функцій у сфері публічного управління, що спрямовані на реалізацію та забезпечення публічного інтересу тієї чи іншої групи осіб, останні не виступають окремими владними суб'єктами. Вони здійснюють консультативно-дорадчу діяльність, якою вони сприяють в діяльності конкретного органу публічної влади.

Водночас у особи може виникнути бажання притягнути до відповідальності окремого члена тієї чи іншої громадської ради у разі використання недостовірної інформації про таку особу, яка була отримана нею під час виконання відповідних функцій (надсилання запитів на доступ до публічної інформації, звернень тощо). У такій ситуації громадська рада нестиме юридичну відповідальність.

Таким чином, адміністративну правосуб'єктність громадських рад слід визначати як потенційну можливість громадських рад володіти правами й обов'язками (адміністративна правоздатність) та як потенційну можливість реально використовувати права й обов'язки під час

здійснення ними взаємодії з органами публічної влади (адміністративна дієздатність). Варто на прикладі чинного законодавства, яким регулюється діяльність громадських рад, проаналізувати особливості виникнення правоздатності. На відміну від інших інституцій громадянського суспільства, таких як об'єднання громадян, громадські організації, громадські ради не отримали чіткого визначення щодо того, з якого моменту їх можна вважати створеними суб'єктами адміністративного права.

Варто зазначити, що правоздатність громадських рад має низку особливостей, які відрізняють їх з-поміж інших суб'єктів адміністративного права. Головним дискусійним питанням є те, з якого моменту вона виникає. Аналізуючи законодавство, яке регулює діяльність громадських рад, варто вказати, що воно закріплює загальний адміністративно-правовий механізм моменту появи (виникнення) у них такої правоздатності.

Так, відповідно до п. 16 Типового положення на підставі протоколу установчих зборів або результатів рейтингового електронного голосування органом виконавчої влади визначається персональний склад громадської ради. Вказана дія проводиться у строк, який не повинен перевищувати 30 календарних днів від дня установчих зборів чи рейтингового електронного голосування. Після цього, орган влади, при якому утворюється громадська рада, розміщує інформацію про персональний склад ради впродовж трьох робочих днів з моменту її затвердження. Дана інформація повинна бути розміщена на офіційному вебсайті даного органу [80].

Тобто моментом виникнення правоздатності громадських рад є оприлюднення складу громадських рад конкретним органом виконавчої влади на своєму офіційному вебресурсі. Попри встановлений порядок створення рад, законодавство не дає чіткої відповіді на питання про те, яким нормативним актом органу влади громадська рада утворюється. У Типовому положенні така норма відсутня. Крім цього, у згаданому вище документі присутня суперечність правових норм, якими врегульовуються питання створення громадської ради та припинення її повноважень.

Так, відповідно до Типового положення склад громадської ради затверджується органом виконавчої влади. Але законодавець не

вказує, яким чином це затвердження відбувається. Можна лише припустити, що моментом створення ГР стане видання відповідного адміністративно-розпорядчого акту керівника відповідного органу. Водночас рішення стосовно припинення діяльності ГР оформляється «актом органу виконавчої влади» [80].

На нашу думку, слід внести зміни до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації і встановити, що рішення про створення, припинення діяльності громадської ради оформлюється відповідним актом органом виконавчої влади, при якому така рада утворюється. Це виключить будь-які суперечності та дозволить точно встановити момент виникнення чи припинення правосуб'єктності громадських рад.

Особливістю громадських рад є те, що вони за своєю правовою природою є колективними суб'єктами адміністративного права, які мають відповідні ознаки, що відрізняють їх від індивідуальних суб'єктів адміністративного права. Ми погоджуємось з думкою Т.О. Мацелик, яка визначає такі ознаки колективного суб'єкта адміністративного права: організаційну єдність, єдність волі, визнання (легалізацію), індивідуалізацію, адміністративну правосуб'єктність. Усі ці ознаки в єдності, сукупності та нерозривному зв'язку утворюють поняття колективного суб'єкта адміністративного права [57, с. 193].

З огляду на це варто провести відповідний аналіз чинного законодавства на предмет наявності вказаних елементів. Організаційна єдність громадських рад проявляється у наявній конкретній меті їх створення та діяльності, встановленні конкретного строку, на який вони створюються, визначенні відповідних завдань тощо.

Мета діяльності громадських рад не отримала свого чіткого відображення у Типовому положенні, тому варто взяти до уваги вже сформульовану мету, яка встановлена Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Порядок) в якому вказано: «консультації

з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень» [80].

Враховуючи те, що громадські ради є консультативно-дорадчим органом, який створюється саме задля участі громадськості у формуванні та реалізації політики держави на різних рівнях, у Типовому положенні необхідно деталізувати мету їх створення, яка полягає у наступному: забезпечення громадянам можливості реалізації права на участь в управлінні державними справами задля покращення здійснення органами влади надання публічних послуг, здійснення публічного врядування із врахуванням пропозицій таких рад під час прийняття конкретних рішень організаційного та нормативного характеру у відповідній сфері, що дозволить забезпечити захист прав і свобод громадян на місцевому, регіональному чи державному рівнях». На нашу думку, чітке означення мети діяльності громадських рад виключить будь-які їх ототожнення з іншими суб'єктами адміністративного права.

Після визначення мети створення та діяльності громадських рад необхідно проаналізувати перелік завдань, які на них покладаються Типовим положенням. Відповідно до п. 3 основними завданнями громадських рад є «сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників зацікавлених сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу

виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики» [80].

У загальному контексті даного пункту Типового положення відповідні завдання діяльності громадських рад вже сформульовані. Вони є загальними та деталізуються у відповідних правах, що їх мають громадські ради. Однак не всі положення про конкретні громадські ради формулюють притаманні лише цим радам завдання, які необхідно встановлювати для кожної такої ради індивідуально. Наведемо приклад Положення про громадську раду при Міністерстві юстиції України. На нашу думку, варто деталізувати п. 3 Положення стосовно завдання врахування Мін'юстом громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Слід уточнити те, якої саме політики це стосується. Ми пропонуємо конкретизувати цей пункт, врахувавши основні завдання, які покладені на Міністерство юстиції України.

Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228, Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організацію примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державну реєстрацію актів цивільного стану, державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державну реєстрацію обтяжень рухомого майна, державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрацію статуту територіальної громади м. Києва, реєстрацію статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення, а також забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [88].



Ми вважаємо, що конкретизація завдань Громадської ради допоможе вибудувати чітку, структуровану та ефективну роботу останньої. Оскільки дана громадська рада діє при вищезазначеному міністерстві, відповідна діяльність її повинна бути спрямована на реалізацію перелічених напрямів державної політики.

Крім цього, аналогічні зміни варто зробити для конкретизації завдань громадської ради при Міністерстві освіти і науки України. Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 (далі – МОН), МОН є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [87].

МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [87].

Громадська рада при Міністерстві освіти і науки України згідно з положенням є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, ефективної взаємодії Міністерства освіти і науки України з інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС), здійснення громадського контролю за діяльністю МОН, врахування побажань громадськості при формуванні та реалізації державної політики у сфері компетенції МОН [69].

На нашу думку, тут також є певні прогалини у визначенні завдань саме цієї громадської ради. Таку деталізацію слід зробити з урахуванням визначення, що дається в Положенні про Міністерство освіти і науки України, та прописати, що такий консультативно-дорадчий орган утворений для забезпечення формування та реалізації державної політики МОН у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної

діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Це дозволить максимально чітко окреслити налагодження комунікації між інститутами громадянського суспільства та конкретним органом влади.

Окремо заслуговує на увагу створення та діяльність громадських рад при органах сектору безпеки та оборони. У Законі України «Про національну безпеку України» не встановлено окремих норм, які б стосувались можливості створення громадських рад як окремого механізму здійснення контролю громадськості у безпековому секторі. Однак у ч. 1 ст. 12 Закону вказано, що сектор безпеки та оборони нашої держави формується з таких елементів: окремо сили безпеки, сили оборони; суб'єкти оборонно-промислового комплексу; громадяни та їх об'єднання, які на добровільній основі можуть брати участь у забезпеченні нацбезпеки. Повноваження та функції таких елементів визначаються на рівні законодавства України [92]. Тобто участь громадян у даній сфері можлива шляхом їх участі окремо або ж шляхом створення об'єднань громадян. Жодної згадки про можливість створення консультативно-дорадчих органів чи громадських рад немає, але за такого формулювання даної правової норми створення й діяльність останніх не заперечується.

Так, при Міністерстві оборони України [30], Адміністрації Державної прикордонної служби України [29], Міністерстві внутрішніх справ України [72], Службі безпеки України, Державній міграційній службі України, Державній службі з надзвичайних ситуацій України [73], Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України такі громадські ради створено, затверджено їх положення, визначено персональний склад тощо.

Оскільки такі консультативно-дорадчі органи створюються при органах влади, які реалізують державну політику в особливій сфері – безпеки та оборони, їх необхідно визначити окремо як один

із ключових суб'єктів контролю громадськості, які створюються задля забезпечення участі громадян у реалізації державної політики у даній сфері, з метою врахування інтересів суспільства в діяльності цих органів і задля підвищення дієвості громадського контролю, який стосується діяльності конкретного органу, який має завдання із забезпечення безпеки та оборони України, а також можливості вдосконалення їх діяльності. Вказане може бути реалізовано шляхом залучення громадських рад до перегляду чинного та створення нового законодавства, залучення фахівців, які не входять до числа посадових осіб, які працюють у відповідному органі, але володіють знаннями, що будуть корисними для покращення окремих напрямів його діяльності. Але діяльність таких громадських рад може мати особливості, зумовлені тими завданнями і функціями, які вони виконують. Діяльність таких рад може мати певні відмінності, які проявлятимуться в тих правах і обов'язках, якими вони наділяються.

Враховуючи наявні на сьогоднішній день теоретичні та практичні дослідження, чинне адміністративне законодавство, яким врегульована діяльність громадських рад в Україні, можемо сказати, що такі ради є окремими суб'єктами в системі адміністративного права, які утворюються не за ініціативою органу влади, а інституціями громадянського суспільства задля здійснення консультативно-дорадчої діяльності. Остання проявляється у забезпеченні правової можливості громадянам бути учасниками процесів публічного управління в діяльності органу публічної влади, що виражається у наданні відповідних консультацій та пропозицій, здійсненні відповідного громадського контролю, провадженні аналітичної діяльності тощо.

З огляду на їхню правову природу їх необхідно розглядати як суб'єкти права і як суб'єкти правовідносин. Громадські ради стають окремими суб'єктами адміністративного права шляхом опублікування інформації відповідними органами влади, при яких вони функціонують, на офіційному вебпорталі. Водночас ми вважаємо, що такі консультативно-дорадчі органи повинні набувати статусу окремих суб'єктів з моменту видання керівником органу публічної влади відповідного нормативного акту. Лише після цього відбудеться юридичне оформлення їх правосуб'єктності.

Варто зауважити, що правове регулювання громадських рад, яке на сьогодні здійснюється на основі Типового положення, є недосконалим та не здатне охопити всі особливості громадських рад. Це зумовлено також і специфікою завдань та функцій, які покладаються на відповідний орган влади, що повинно знаходити відображення у нормативних визначеннях конкретної громадської ради.

Необхідно внести відповідні зміни до Типового положення, однак це буде точкова та неефективна зміна. Ми пропонуємо в даному контексті розробити та прийняти окремий Закон України «Про консультативно-дорадчі органи», в якому з-поміж іншого детально врегулювати питання правового статусу громадських рад як суб'єктів адміністративного права.

Для цього видається доцільним запропонувати якісніше визначення громадських рад як виду 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 у м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, органами, відповідальними за формування корпусу суддів та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства у реалізації їх права на участь в управлінні державними справами в різних сферах суспільного життя.

Отже, громадські ради є окремими суб'єктами адміністративного права, створення яких зумовлене трансформацією суспільства та підвищенням рівня його очікувань щодо реальної можливості гарантування державою прав осіб на їх участь в управлінні державними справами. Впродовж останніх років відбулось накопичення конкретних поглядів щодо правової природи суб'єктів адміністративного права. Водночас наукові дослідження громадських рад як нових суб'єктів адміністративного права, які з'явилися у системі органів публічної адміністрації, не були системними. У науці та законодавстві громадські ради розглядаються як консультативно-дорадчі органи.

Під час дослідження громадських рад через призму поняття «консультативно-дорадчий орган» зроблено спробу визначити правову

природу такого суб'єкта адміністративного права. Через виокремлення громадських рад як одного з їх різновидів встановлено, що громадські ради є окремим суб'єктом адміністративного права, який забезпечує необхідний обсяг реалізації громадянами їх права на участь у здійсненні публічного врядування, діяльність якого забезпечується та реалізується відповідними органами публічної адміністрації.

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

Нормативне визначення громадських рад закріплене в Типовому положенні про громадську раду, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, що окреслює напрям їх діяльності як окремих суб'єктів адміністративного права – різновиду консультативно-дорадчих органів в Україні. Це дає змогу говорити про те, що такі ради наділені адміністративно-правовим статусом. Однак таке визначення є недосконалим через встановлення законодавцем тимчасовості їх діяльності. Необхідно внести зміни до чинного 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 у м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, органами, відповідальними за формування корпусу суддів

та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства у реалізації їх права на участь в управлінні державними справами в різних сферах суспільного життя.

Слід приділити увагу здійсненню деталізації в частині нормативного 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 із врахуванням пропозицій таких рад під час прийняття конкретних рішень організаційного та нормативного характеру у відповідній сфері, що дозволить забезпечити захист прав і свобод громадян на місцевому, регіональному чи державному рівні.

Громадські ради відповідають загальноприйнятим вимогам до визначення таких органів в якості окремого суб'єкта адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання закріплює порядок їх визнання, елементи організаційної єдності та єдність волі учасників, які є членами такої ради. Такі консультативно-дорадчі органи здійснюють свою діяльність індивідуалізовано, тобто незалежно від органу влади, при якому їх створено. Також у громадських рад є адміністративна правосуб'єктність. Вищезазначене дозволяє стверджувати, що громадські ради слід розглядати як колективний суб'єкт адміністративного права.

Адміністративну правосуб'єктність громадських рад необхідно визначати як потенційну здатність громадських рад мати права й обов'язки у сфері здійснення ними участі у сфері публічного врядування (адміністративна правоздатність), потенційну здатність реалізовувати надані права і обов'язки у сфері публічного врядування (адміністративна дієздатність).

Як окремі колективні суб'єкти адміністративного права, громадські ради наділені правами та обов'язками для виконання своїх функцій. Крім того, визначаються особливості їх утворення, припинення. Однак аналіз положень діяльності ГР при Міністерстві освіти і науки України, Міністерстві юстиції України, Міністерстві охорони здоров'я показав,

що вони не містять конкретних завдань, а відповідне Типове положення щодо конкретної громадської ради приймається відповідним органом виконавчої влади, при якому такий суб'єкт утворюється. Цим самим забезпечується можливість підлаштувати діяльність громадської ради під особливості конкретного органу влади, при якому вона створюється.

В той же час у зв'язку з відсутністю належного адміністративно-правового регулювання моменту виникнення адміністративної право- та дієздатності слід внести зміни до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації і встановити що рішення про створення, припинення діяльності громадської ради оформлюється відповідним актом органом виконавчої влади, при якій така рада утворюється. Це виключить будь-які суперечності та дозволить точно встановити момент виникнення чи припинення правосуб'єктності громадських рад.

Тенденції розвитку громадських рад як однієї із важливих інституцій українського суспільства та їх потенційний вплив на органи публічної влади не знайшли системного та логічного відображення в їх правовому регулюванні. Слід застосувати системний підхід для аналізу чинного законодавства, яким врегульовується діяльність громадських рад, на рівні постанов КМУ та законів України для усунення протиріч між нормами в цих актах, які закріплюють адміністративно-правовий статус громадських рад. Отже, необхідно або ж розробити проект Закону України «Про консультативно-дорадчі органи», де здійснювалося б правове регулювання діяльності громадських рад як одного з суб'єктів адміністративного права та різновиду консультативно-дорадчих органів, які можуть створюватись при органах публічної адміністрації в Україні, або ж внести суттєві зміни до чинного адміністративного законодавства, яким врегульовується діяльність громадських рад.

# РОЗДІЛ 3.

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД В УКРАЇНІ

Громадські ради як різновид консультативно-дорадчих органів, будучи новим правовим явищем в системі суб'єктів адміністративного права, здійснюють свою діяльність на підставі відповідних нормативно-правових актів. Упродовж останніх років у системі адміністративного права з'явилась низка нормативних актів, у яких закріплюється адміністративно-правовий статус таких рад, встановлюється порядок їх створення та припинення. Особливістю правового врегулювання діяльності громадських рад є те, що воно відбувається на підставі національного законодавства та законодавства, яке попередньо ратифікувалось українською державою. Зумовлюється це тим, що такі ради не були відомі раніше вітчизняній адміністративній науці та практиці. Обрання проєвропейського вектору на зміну чинній моделі публічного врядування зумовило вироблення нової парадигми його здійснення. І в цьому аспекті поява таких консультативно-дорадчих органів була необхідною.

Попри наявне законодавче закріплення основоположних засад організації та функціонування громадських рад та динамічний розвиток цього суб'єкта адміністративного права, збільшення ролі та значення громадських рад у процесах реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами призвело до необхідності ґрунтовного дослідження наявних організаційно-правових основ їх діяльності.

Порівняно з іншими країнами, для яких діяльність консультативно-дорадчих органів вже стала традицією, Україна має незначний досвід організаційно-правового забезпечення діяльності громадських рад. Упродовж більш ніж десятирічного функціонування їх організаційно-правові основи діяльності часто змінювались, у деяких випадках не



в позитивний бік, що зумовлювалось фрагментарним правовим регулюванням діяльності громадських рад. Прогалини в адміністративному законодавстві, яке окреслювало правові межі діяльності громадських рад, в першу чергу зумовлювались їх особливою правовою природою, оскільки для вітчизняної адміністративно-правової доктрини такі консультативно-дорадчі органи є новими.

Відсутність комплексного вивчення організаційно-правових засад функціонування громадських рад призвела до того, що їх створення досить часто мало фрагментарний характер. Це зумовлювалось нерозумінням місця та ролі таких рад та їх місця в системі органів публічної адміністрації, адже у системі законодавства інститути громадянського суспільства і до створення громадських рад мали змогу впливати на діяльність органів влади та реалізовувати конституційні права громадян, зокрема через створення політичних, релігійних, молодіжних та інших колективних суб'єктів адміністративного права. Усі вони беруть участь у відносинах з надання адміністративних послуг, публічного управління, адміністративного судочинства тощо. Це стало одним із ключових факторів неналежного закріплення організаційно-правових засад діяльності громадських рад. Тобто створення громадських рад відбувалось формально лише задля того, аби продемонструвати зміни, які начебто відбулись у відносинах між суспільством та державою, через можливість доступу першого до участі у розробці проєктів нормативних актів, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, одержання публічної інформації тощо. Ідеться про здійснення участі у процесі прийняття рішень органами влади.

Згодом відбулось переосмислення організаційно-правових засад забезпечення діяльності таких рад через зміни, які відбулись у нашій країні. Каталізатором таких перетворень слугувала Революція Гідності 2014 року, Російсько-Українська війна, яка триває з 2014 року. Саме участь громадян, які мають необхідний рівень підготовки, освіти, практичних навичок та бачення тієї чи іншої проблеми, дозволила реалізувати низку змін, які відбулись у здійсненні публічного врядування. І саме перегляд організаційно-правових засад діяльності громадських рад є проявом таких змін.

Розроблення чіткої моделі участі громадських рад у таких процесах можливе на підставі зрозумілих, чітких та однозначних організаційно-правових засад їх діяльності. Надання державою громадським радам умов для ефективної діяльності й правових можливостей для реалізації їх завдань та цілей гарантуватиме налагодження ефективної взаємодії з органами публічної адміністрації в публічному врядуванні.

Процес становлення громадських рад в Україні ще триває, але відсутність ефективних правових та організаційних засад діяльності спричинила їх переважно формальне функціонування при органах виконавчої влади, а відсутність правових підстав створення громадських рад при органах місцевого самоврядування позбавила можливості громадян на участь у здійсненні публічного врядування на рівні об'єднаних територіальних громад. Однак це протирічить наявним міжнародним нормативним актам, які визначають широку участь громадян в управлінні місцевими справами.

Проблема організаційно-правових засад діяльності громадських рад певною мірою є новою для вітчизняної та зарубіжної адміністративної науки. Вона була висвітлена у роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних представників політологічної, загальнотеоретичної та адміністративної юридичних наук. Ця проблема вивчалась В. Авер'яновим, Б. Вінницьким, В. Колпаковим, О. Кузьменко, Т. Мацелик, О. Зарічним, Т. Андрійчук, В. Ребкало, В. Тертичкою, В. Шаховим, М. Лацібою, О. Хмарою, А. Красносільською та іншими науковцями.

Аналіз організаційно-правових засад можливий через окреслення особливостей правового регулювання порядку утворення і діяльності громадських рад в Україні, їх взаємодії з органами публічної адміністрації, порядку їх припинення.

Категорія «правове регулювання» відіграє важливу роль у здійсненні наукового дослідження організаційно-правових засад діяльності громадських рад, що дозволяє простежити структуру їх адміністративно-правового статусу.

Юридична енциклопедія дає наступне визначення правового регулювання: «це один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання.

Правове регулювання в Україні забезпечується системою державних органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, прокуратурою та іншими контрольними органами. Цей процес також зумовлений рівнем правосвідомості й правової культури громадян» [124, с. 40]. Однак дана категорія постійно перебуває у центрі наукового дискурсу, тому доцільно навести думки науковців та визначити те, яким чином слід розуміти категорію «правове регулювання» у контексті нашого дослідження.

На думку Ю.І. Римаренко, правове регулювання становить форму соціального реагування відповідно до вимог норм права, засновану на усвідомленні суб'єктами права своїх прав та обов'язків [106].

А.В. Малько пропонує розглядати дану категорію як одну із форм впливу права на суспільні відносини, як здійснюваний вплив на суспільні відносини за допомогою всієї системи юридичних засобів з метою їх упорядкування [60, с. 26–27].

Як зазначає С.С. Алексєєв, категорія «правове регулювання» відображає динаміку права, яка спрямовується на кінцевий правовий результат, вирішення конкретних життєвих ситуацій, які потребують впливу права, що реалізується за допомогою системи засобів, які створюють багатоелементні утворення, тобто комплекси, що послідовно з'єднані у ланцюги певної структури, які перебувають постійно в динаміці [8, с. 317].

Ми погоджуємось із думкою І.І. Тарахонич про те, що «на даний час категорія «правове регулювання» наповнюється новим змістом, її слід розглядати через поняття правового впливу, враховуючи той факт, що правовий вплив – це категорія більш широка порівняно з правовим регулюванням» [117, с. 13].

Основний Закон – Конституція України – встановлює право громадян на можливість участі в управлінні державними справами [49]. Дана норма відображає відповідні положення, що їх закріплено на рівні міжнародних нормативних документів, які визнають та деталізують можливість бути залученим до діяльності органів публічної влади, в тому числі і шляхом доступу до процесів прийняття рішень органами публічної влади.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Декларації кожній людині надається право-можливість своєю участю бути залученою до управління країною

двома способами – безпосередньо або ж через обраних нею представників [38]. Більшою мірою це визначення права участі має політичну природу, однак вона слугує для можливості організації повного та ефективного доступу громадянам до участі в прийнятті рішень органами публічної адміністрації.

У пункті «а» ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачено право кожного громадянина без жодних проявів дискримінації по відношенню до нього чи необґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ самостійно або ж через вільно обраних представників [61].

Як вбачається з положень вказаних актів, хоча право брати участь у процесах здійснення органами публічної влади своїх функцій щодо управління державними справами, які можуть здійснювати його безпосередньо або через осіб, що представлятимуть їх інтереси, є структурованими, словосполучення «ведення державних справ безпосередньо» дає змогу говорити про гарантування діяльності інститутів громадянського суспільства. Утворення при органах публічної адміністрації громадських рад як одного з видів консультативно-дорадчих органів надає можливість громадянам долучитись до прийняття такими органами рішень на будь-якому рівні з будь-яких значущих питань суспільного життя.

Де-факто і де-юре має місце особливий механізм здійснення представницької демократії, який закріплений у положеннях ч. 1–2 ст. 5 Основного Закону, де вказано, що народ визнається єдиним джерелом влади. Він є носієм суверенітету та має змогу здійснювати свою владу як самостійно, так і через органи публічної влади [49]. Закріплення саме за українським народом правоможливості формування, участі та здійснення впливу на органи влади та органи місцевого самоврядування через народний суверенітет свідчить про перевагу можливості формування державної та місцевої політики саме громадянами нашої держави. Остання лише уповноважується на виконання своїх завдань та функцій.

Ми погоджуємось з думкою В.А. Ребкало про те, що досвід країн розвиненої демократії стосовно участі громадян та їх об'єднань у формуванні та реалізації політики держави дозволяє зменшити

навантаження на витрачання ресурсів держави щодо реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань, зберігаючи при цьому високі соціальні стандарти для населення. Також завдяки залученню інституцій громадянського суспільства до здійснення управління державними справами підвищується рівень прийнятих політичних і публічно-правових рішень через максимальне врахування потреб населення та можливих наслідків прийнятих рішень. До того ж прийняті за таким алгоритмом рішення забезпечують високий рівень сприйняття населенням публічно-правових рішень [107, с. 222–223].

Однак необхідно враховувати особливості української політичної та правової дійсності, адже наша країна перебуває в процесі становлення нових інститутів адміністративного права. Відбувається оновлення правової матерії та системи законодавства, що дає змогу врахувати власний досвід організації роботи громадських рад в Україні та досвід організаційно-правового забезпечення діяльності таких рад у закордонних країнах.

Положення, які дозволяють, а в деяких випадках вимагають створення громадських рад, приймалися на різних рівнях, різними організаціями глобального та локального характеру діяльності. Як приклад можна навести Організацію Об'єднаних Націй (далі – ООН), Європейський Союз (далі – ЄС), Раду Європи, Комітет Міністрів Ради Європи тощо. Відповідні конвенції, декларації, рекомендації, інші акти міжнародного права стали основою сформованого переліку нормативно-правових актів, у яких передбачено особливості функціонування громадських рад в Україні. У даному контексті варто проаналізувати міжнародні конвенції, якими закріплено право громадян на доступ до одержання публічної інформації.

Так, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Орхуська Конвенція), визначає можливість доступу громадськості до участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, питань розроблення планів, програм та документів, пов'язаних з навколишнім природним середовищем. Особливо встановлено можливість участі громадян та інституцій

громадянського суспільства у розробленні нормативних актів виконавчої влади та юридичних актів, які мають загальнообов'язкову силу.

Відповідно до ст. 6 Конвенції країни-підписантки повинні передбачити необхідні практичні чи інші положення такої участі громадськості крізь призму принципів прозорості, справедливості під час підготовки та формування програм, планів, які стосуються навколишнього середовища, шляхом надання громадськості необхідної інформації. Це відбувається через визначення компетентним органом держави переліку громадян, які матимуть змогу брати у таких процесах участь [50].

Занепокоєння щодо зростання рівня впливу промисловості на екологічні системи в світі, що безпосередньо впливає на можливість громадян мати доступ до безпечного довкілля, слугувало каталізатором активного врегулювання питання зміни клімату. Дані відносини, в яких беруть участь держави, уряди, громадяни та представники промисловості, зумовили пошук особливих майданчиків для вироблення спільного бачення у боротьбі проти змін клімату. Гарантування права на доступ до інформації, забезпечення конкретних форм участі громадян в обговоренні, розробленні та прийнятті юридичних актів яскраво демонструє основне призначення громадських рад – здійснення консультування, надання порад під час вироблення спільних стратегій та планів у здійсненні публічного врядування. Як приклад слід продемонструвати механізм міжнародного забезпечення права громадськості під час боротьби зі зміною клімату загалом та покращення екологічної ситуації у конкретній країні.

Цікавим видається й той факт, що Орхуська конвенція сформувала дорожню мапу, відповідно до якої слід формувати організаційно-правову основу діяльності громадських рад. Якщо йти за аналогією, то ст. 6–9 Конвенції встановлюють рамкові положення стосовно участі громадськості під час прийняття відповідними органами публічної влади рішень з питань навколишнього природного середовища, у підготовці та розробці програм, відповідних нормативних документів, які спрямовані на реалізацію відповідної державної політики [50].

Гарантування права доступу до публічної інформації, що закріплене в нашій державі у Законі України «Про доступ до публічної

інформації» [93], консультації дозволили видозмінити модель здійснення публічного адміністрування відносин між громадянами, урядом та промисловістю. Вказане підтверджується аналітичними документами Уряду України.

Так, згідно з Національною доповіддю про імплементацію Орхуської конвенції за 2017–2020 роки загальний моніторинг реалізації основних положень Орхуської конвенції відбувався за безпосередньої участі Громадської ради при Міндовкілля. Її основним завданням була робота над питаннями врахування екологічної компоненти та базових вимог сталого розвитку. Останнє реалізувалося під час розробки політики та конкретних документів щодо будівництва конкретних об'єктів [62].

Дана Конвенція стала одним із перших міжнародних актів, що визначили на міжнародному рівні обов'язок країн, які до неї приєдналися, налагодити дієву та скоординовану співпрацю з суспільством, окремими громадянами задля максимальної реалізації питань, пов'язаних з участю громадян у здійсненні державної політики в екологічній сфері.

Продовження вдосконалення координації держав у підвищенні рівня залучення громадськості до прийняття конкретних рішень в будь-якій сфері здійснення державної політики юридично оформилось у рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН. У вересні 2011 р. була розпочата окрема міжнародна ініціатива, яка отримала назву «Відкритий уряд». Україна також доєдналась до її реалізації після кількох десятків країн Західної Європи, Північної та Південної Америки, Великобританії тощо.

Особливості реалізації положень вказаного документу були визначені Кабінетом Міністрів України на підставі прийнятої постанови «Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 13 червня 2012 р. № 671 [35]. Оскільки виконання програмних завдань потребувало координації та консультативних висновків фахівців з даного питання, була створена відповідна Координаційна рада. Відповідно до п. 3 Постанови до основних завдань такого консультативного органу належало проведення заходів координаційного характеру щодо реалізації даної ініціативи; залучення широкого кола інституцій громадянського суспільства та аналіз виконання

положень даного документу; налагодження ефективної співпраці з керівними міжнародними органами Ініціативи та іншими міжнародними організаціями, які підтримують її реалізацію [35]. Певною мірою його створення було одним із обов'язків, які Україна була зобов'язана виконати, тим самим чи не вперше забезпечивши створення умов для забезпечення належного рівня здійснення публічного врядування в Україні.

Крім цього, координаційна рада відповідно до покладених на неї завдань займалась розробкою конкретних пропозицій з визначення пріоритетів та завдань Уряду, інших органів публічної адміністрації в частині виконання положень Ініціативи; сприяла розробці та підготовці конкретних планів, якими передбачались заходи з впровадження Ініціативи; врахуванням думки громадськості під час підготовки вказаних документів та їх виконання; проведенням моніторингу стану виконання заходів, спрямованих на виконання Ініціативи; підготовкою та внесенням на розгляд Уряду рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення роботи органів публічної влади, наданням необхідної аналітичної та методичної допомоги тощо. Персональний склад ради формується із представників органів публічної влади та громадськості, які делегують по 7 представників, серед яких обирається співголова, секретар та інші учасники, що беруть участь в її роботі на громадських засадах. Встановлено вимогу, згідно з якою Кабінет Міністрів України затверджує її персональний склад [35].

Аналізуючи результати роботи ради, слід зауважити, що вона здійснюється в різних напрямках реалізації державної політики на загальнодержавному рівні. Як приклад наведемо результати роботи ради протягом 2021–2022 років. План заходів був затверджений Розпорядженням КМУ від 24 лютого 2021 р. № 149-р за III квартал 2021 року, що суттєво вплинуло на розвиток механізмів громадської участі, доступу до інформації, прозорості та підзвітності в діяльності органів державної влади [85].

Так, у сфері вдосконалення процедури надання інформації щодо бюджетних програм, розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів, удосконалення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» та сфері закупівель підготовлено технічну



специфікацію щодо створення програмного забезпечення «Модуль збору та відображення інформації про показники місцевих бюджетів та головних розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів» інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» та проведено закупівлю відповідних послуг [85].

У сфері забезпечення прозорості ведення обліку державної власності Координаційно радою розроблено законодавчі зміни до Закону України «Про Фонд державного майна України» та інших законодавчих актів України щодо сприяння залученню інвестицій в процесі приватизації та оренди державного і комунального майна» (реєстр. № 4572 від 04 січня 2021 р.) [85].

На нашу думку, такий різновид громадської ради має певні особливості, які продиктовані особливістю взятих Україною зобов'язань в частині реалізації вказаної вище ініціативи, в якій формування відповідного консультативно-дорадчого органу було одним з етапів її реалізації задля удосконалення процедур залучення громадськості до обговорення проблемних питань у різних сферах суспільного життя та функціонування громадських рад при органах публічної влади в Україні.

Говорячи про організаційно-правове забезпечення функціонування громадських рад як окремих суб'єктів адміністративного права, слід зазначити, що воно розпочалось з прийняття Постанови Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». У ній передбачалось утворення громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській та Севастопольській міській, районних державних адміністраціях. Цією постановою було затверджене «Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади», відповідно до якого до складу рад могли входити представники громадських організацій, професійних спілок, інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації [36].

Однак діяльність громадських рад тоді знаходилась на низькому рівні. Зокрема, це стосувалось повноважень, якими такі ради були наділені. Останні зводились лише до здійснення координаційних

заходів з органами виконавчої влади та загалом були пов'язані зі створенням умов для проведення органами виконавчої влади відповідної державної політики, здійснення публічного врядування за допомогою суспільства.

Це призвело до того, що громадські ради створювались формально без можливості здійснювати своє основне призначення – сприяти громадянам брати участь у здійсненні публічного врядування не тільки в частині здійснення координації разом з відповідним органом влади, але й прийняття активної участі у вирішенні питань, які належали до сфери компетенції органу, при якому вони створювались.

Визначення громадських рад, яке було закріплене в Постанові КМУ від 15 жовтня 2004 року № 1378, не відповідало тому колу завдань, які визначались для забезпечення участі громадськості у здійсненні державної політики. Згідно з п. 1 Положення громадська рада визначалась як «консультативно-дорадчий орган, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [36].

Таке визначення не в повній мірі відповідало тим завданням, які встановлювались для такої ради. По суті вони не мали змоги бути самостійними суб'єктами адміністративного права та публічно-правових відносин через те, що їхня діяльність зводилась лише до комунікативної ролі, яку вони виконували між органами влади та інституціями громадянського суспільства. Дане Типове положення не визначало організаційно-правових механізмів, які б давали можливість таким радам брати реальну участь у відносинах з органом влади, при якому вони створювались.

Ще одним організаційно-правовим недоліком стало те, що порядок формування громадських рад напряму залежав від рішення керівника конкретного органу влади, при якому така рада створювалась. Як зауважували М.В. Лациба та О.С. Хмара, ключовим фактором неефективності діяльності громадських рад був процес формування громадських рад, під час якого їх члени могли брати участь в роботі ради лише за відповідним рішенням керівника органу влади [31, с. 75].

Крім цього, не було здійснено чіткого визначення внутрішньої структури громадських рад. Відповідно до Постанови КМУ від 15 жовтня 2004 року № 1378 для організаційного забезпечення своєї роботи громадська рада може утворювати робочий орган – секретаріат. Однак ця ж Постанова не давала жодного тлумачення про те, які саме права та обов'язки має секретаріат, як він формується, хто його очолює тощо. Тобто, законодавцем не було в достатній мірі врегульоване питання внутрішньої організації діяльності громадських рад. Замість вдосконалення організаційно-правових засад діяльності громадських рад законодавець розпочав незрозумілим чином змінювати назву такого органу та переводити його діяльність з площини самостійного суб'єкта адміністративного права у площину другорядного, залежного суб'єкта від органу, при якому вони створювались [36].

Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18 травня 2005 року № 356 (далі – Постанова 356) було внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України № 1378. Зокрема, створювались громадські колегії при прем'єр-міністрові України, першому віцепрем'єр-міністрах, віцепрем'єр-міністрах, міністрах, керівниках інших центральних органів виконавчої влади, Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головах місцевих державних адміністрацій на базі громадських рад, утворених відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 [80].

Внесення вказаних змін не вирішило основних правових та організаційних питань діяльності громадських рад. Навпаки, були створені нові проблеми, які стосувались тлумачення поняття «громадська колегія». У жодному нормативно-правовому акті воно не згадувалось, а відповідна зміна відбулась шляхом заміни слова «рада» на «колегія», хоча ці два поняття є абсолютно протилежними та несуть різне смислове та функціональне навантаження.

Наступним нормативно-правовим актом стала постанова КМУ «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 18 вересня 2009 р. № 1302 [82]. Вона певною мірою розв'язала проблему залучення громадян до створення ними громадських рад. На органи виконавчої влади були

покладені зобов'язання утворювати громадські ради як колегіальні (колективні) органи. Крім цього, передбачався новий механізм їх формування, суть якого зводилась до рейтингового голосування. Воно проводилось шляхом голосування інститутів громадянського суспільства за кандидатів до відповідних рад під час щорічних зборів. При цьому встановлювалась імперативна вимога до формування окремих видів рад.

Згідно з п. 6 Постанови КМУ від 26.09.2009 р. № 1302 Громадська рада при районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, до складу якої входить до семи осіб, формується шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному районі громадських організацій [83].

Громадська рада при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській державній адміністрації, до складу якої входить до п'ятнадцяти осіб, формується шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій [83].

Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, до складу якої входить до п'ятнадцяти осіб, формується шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій [83].

Громадська рада при Кабінеті Міністрів України формується шляхом обрання по одному представнику від Автономної Республіки Крим, області, м. Києва та Севастополя за результатами рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій, а також п'ятнадцяти представників за результатами рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій [83].

Такий неоднаковий підхід до формування загального організаційно-правового механізму формування громадських рад суперечив

положенням ст. 5 та ст. 38 Конституції України, адже до формування персонального складу громадських рад допускались лише представники громадських організацій. Як слушно зазначає А.В. Грабильніков, «порівняльний аналіз змісту ст. 5 та ст. 38 Конституції України свідчить, що їхні норми визначають форми реалізації права народу в цілому на здійснення належної йому влади і права громадян в управлінні державними справами як через органи держави, органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Але ст. 38 Конституції України як окремі види прав громадян наводить право брати участь в управлінні державними справами... Разом з тим на доктринальному рівні право громадян України брати участь в управлінні державними справами визнається основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином» [28, с. 18]. Тобто застосування неоднакового підходу до формування громадських рад обмежувало право громадян на участь в управлінні державними справами та призводило до порушення балансу у відносинах між органами публічної влади та громадянами.

Підтвердженням цього стало те, що на практиці дотриматись таких вимог не завжди було можливо. Наприклад, у Кіровоградській області збори по формуванню громадської ради проводили тричі, проте необхідного кворуму у щонайменше 126 з понад 600 зареєстрованих громадських організацій зібрати жодного разу не вдалося [31, с. 54]. Встановлення такого механізму не дозволяло здійснювати діяльність громадських рад і робило їх повністю залежними від органу влади, при якому вони утворювались.

Відповідні зміни організаційно-правового регулювання громадських рад відбулись після долучення України до ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», яка встановлювала відповідні принципи. До них відносились такі: прозорість (відкритість інформації про діяльність уряду, що відповідає стандартам відкритих даних; вся інформація такого спрямування є своєчасно, всеосяжною, вільною для доступу громадськості); участь громадян (обговорення між урядом та громадянами майбутніх рішень, організація такої участі як більш ефективного та інноваційного способу комунікації); підзвітність (наявність правил, норм і механізмів, які змушують урядові структури до обґрунтування

своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, прийняття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов'язанням); технології та інновації для прозорості та підзвітності (уряд враховує важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлює роль нових технологій у просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами) [35].

Дані принципи, представлені у вищевказаній ініціативі, повністю відповідали правовій природі громадських рад, оскільки останні мали змогу брати участь в обговореннях та прийнятті рішень органами влади, звітувати про результати своєї діяльності та надавати широкому колу громадян можливість ознайомлюватись з інформацією про діяльність таких органів.

Як слушно зазначає О. Висоцька, консультації з громадськістю мали проводитися з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів [23].

Процес змін організаційно-правових засад діяльності громадських рад призвів до чергових законодавчих змін. Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Згідно з даною постановою робилась спроба привести у відповідність недоліки організаційно-правового забезпечення діяльності, які стосувались порядку створення таких рад, їх діяльності тощо. Вона скасовувала попередні постанови Кабінету Міністрів України, які регулювали адміністративно-правовий статус громадських рад.

Відповідне Типове положення детально регламентувало нову процедуру формування громадських рад. Її особливістю є те, що майбутні члени громадських рад обираються шляхом рейтингового голосування на зборах представників інститутів громадянського суспільства. Для цього їм необхідно подати відповідні заяви. Запровадження такого способу формування персонального складу громадських рад унеможливило вплив на підготовку та проведення зборів

громадських рад посадових осіб органів влади. Такі збори організовуються ініціативною групою, яка формується з представників громадських рад, інститутів громадянського суспільства та деяких фахівців органу виконавчої влади [80].

Таким чином, громадськість в особі інститутів громадянського суспільства може самостійно брати участь у формуванні громадської ради. Такий спосіб надає перевагу над адміністративним механізмом формування громадських рад, оскільки завдяки йому досягається максимальна незалежність та вплив органу публічної адміністрації на подальшу діяльність громадської ради.

Однак, на нашу думку, такий спосіб формування теж має певні недоліки. Положення вказує на певні відмінності щодо інститутів громадянського суспільства, які можуть приймати участь у формуванні тієї чи іншої ради.

Відзначимо, що чинним Типовим положенням громадські ради визначені як «тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики» [80].

Типовим положенням передбачено окремий перелік інституцій громадянського суспільства, які можуть брати участь у процесі формування громадських рад, що, як і в попередніх положеннях, не відповідає вимогам ст. 5, 38 Конституції України. Згідно з вказаними вище нормами Основного Закону встановлюється єдиний концепт, який передбачає, що народ є єдиним джерелом влади в Україні. У такому разі необхідно враховувати змінну, яка не є сталою – громадянське суспільство, оскільки воно змінюється та постійно перебуває в динаміці. З огляду на це законодавцю слід враховувати суспільство, оскільки сила та значення горизонтальних зв'язків між інституціями громадянського суспільства та органами публічної влади зміцнюються. Невраховання даного аспекту призводить до того, що на рівні вказаного вище Типового положення законодавцем встановлюються певні обмеження щодо участі у формуванні громадських рад, які не відповідають загальнодержавній політиці та взятим Україною зобов'язанням щодо залучення громадськості до процесів участі в управлінні державними справами через громадські ради.

Так, відповідно до п. 6 Типового положення «до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше шести місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради провадять свою діяльність, реалізують свої проекти у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, що підтверджується інформацією про результати діяльності інституту громадянського суспільства, а також у статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності» [80].

Ми не підтримуємо дане формулювання, позаяк право громадян на участь в управлінні державними справами є однозначним і не передбачає жодних обмежень. Встановлення вимоги щодо проведення своєї діяльності не менше шести місяців до дати оприлюднення повідомлення про формування складу громадської ради свідчить про небажання допуску всіх без виключення інституцій до участі у виборах членів громадських рад. Те саме стосується й вказівки на реалізацію відповідних проектів. Що робити тим інститутам, які сформовані до терміну шести місяців і мають у своєму складі фахівців з питань, які входять до компетенції відповідного органу, при якому буде сформовано громадську раду? Складається ситуація, коли лише конкретне коло громадських інституцій зможе брати участь у формуванні громадських рад. Однак професійність та компетентність представників таких інститутів не може визначатись лише строком їх діяльності.

Наприклад, члени громадських організацій беруть участь в їх роботі, працюючи за основним місцем роботи. І вони можуть здійснювати свою професійну діяльність як самостійно, так і будучи членами трудових колективів на підприємствах, установах та організаціях різних форм власності. Може бути ситуація, коли особа, не будучи членом інституту громадянського суспільства, має необхідний досвід практичної роботи у відповідній сфері, здійснює наукову або дослідну діяльність і бажає взяти участь у роботі громадської ради.

Деякі науковці наголошують на необхідності здійснити поділ громадських рад на два види – експертні громадські ради та громадські ради. Так, Т. Андрійчук вказує на те, що «Експертні громадські



ради має формувати керівництво органів виконавчої влади з використанням кваліфікаційних вимог, що дозволить залучити представників інститутів громадянського суспільства – визнаних фахівців з певного кола питань. Такі ради повинні мати повноваження вносити фахові пропозиції до проектів рішень органів виконавчої влади, здійснювати їх громадську експертизу. А власне громадські ради можуть формуватися представниками інститутів громадянського суспільства самостійно, у тому числі й за механізмом, передбаченим постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996. Їх функції полягатимуть у доведенні до уваги органів виконавчої влади проблемних питань, які хвилюють населення, представленні позиції громадськості щодо суспільно важливих рішень, які розробляються органами влади, здійсненні загального громадського контролю за діяльністю цих органів на предмет врахування громадської думки» [10, с. 74–75].

Ми не погоджуємось з такою позицією, оскільки громадські ради повинні визначатись як окремий консультативно-дорадчий орган, який створюється при органі публічної адміністрації для залучення громадян до прийняття конкретних рішень, здійснення консультацій тощо. Штучне створення різних видів таких громадських рад створить незручності в організації їх роботи. Такі громадські ради будуть сприйматись як різні суб'єкти адміністративного права, які потребуватимуть окремого правового регулювання.

На нашу думку, необхідно внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, які б знімали будь-які обмеження в участі у формуванні громадських рад. Пропонуємо викласти п. 6 у такій редакції: «До складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які провадять свою діяльність, пов'язану з діяльністю відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що підтверджується інформацією про результати діяльності інституту громадянського суспільства, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності».

Також необхідно викласти формулювання переліку інститутів громадянського суспільства для їх участі у формуванні громадських

рад на місцевому (локальному) рівні: «До складу громадської ради при територіальних громадах, сільських, селищних, міських радах можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які здійснюють діяльність, пов'язану з виконанням функцій вказаних вище органів місцевого самоврядування (проводять заходи, здійснюють дослідження, надають послуги, реалізують проекти тощо), на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Оскільки громадські ради здійснюють свою діяльність, яка спрямована на надання фахових, компетентних та різносторонніх пропозицій, консультацій для конкретного органу, при якому вони створені, їх рішення є необов'язковими. Як зауважує О.О. Вінницький, оскільки у Типовому положенні про громадські ради встановлено, що рішення громадських рад мають рекомендаційний характер, то законодавцем на створено механізмів з обов'язкового виконання органами виконавчої влади рішень громадських рад. Дослідник вважає, що така ситуація може призвести до того, що діяльність таких рад буде формальною [22, с. 88].

Ми не погоджуємось з даними підходами, оскільки у такому випадку, якщо відповідні рішення громадських рад матимуть обов'язковість їх виконання, вони перетворяться на повноцінний орган публічної влади. Виникне ситуація, коли при органі влади громадська рада матиме змогу продукувати, можливо, власні рішення, які будуть суперечити рішенням органів публічної влади. Це може створити негативну ситуацію, де створиться іще одна підсистема органів, які матимуть консультативно-дорадчий характер, але які матимуть повноваження на прийняття обов'язкових до виконання рішень.

Відбуватиметься дублювання функцій на здійснення публічно-владних повноважень, що не відповідає правовій природі громадських рад. З органу, який створюється громадянами, які мають необхідний рівень знань, досвіду в тій чи іншій сфері своєї професійної діяльності, можуть запропонувати чіткі варіанти розв'язання певної ситуації для конкретного органу влади, такі ради перетворяться на орган, який матиме публічно-владні повноваження, позаяк однією з характеристик цього інституту є обов'язковість виконання рішень, прийнятих в результаті їх реалізації.

Крім цього, таке твердження спростовується ознаками, які притаманні громадським радам. Наприклад, О.А. Зарічний у своєму науковому дослідженні участі громадськості у здійсненні публічної влади наводить перелік ознак громадських рад. На його думку, громадські ради «налагоджують співпрацю влади і громадянського суспільства; створюються при органах публічної влади; до їх складу входять представники інститутів громадянського суспільства, фахівці в певній сфері; здійснюють дорадчо-консультативні функції; реалізують контрольні функції громадськості та сприяють удосконаленню роботи публічної влади» [40, с. 155].

Автор продовжує свою думку далі і доходить висновку, що прийняття громадською радою відповідного правового рішення, що зумовлюється наявними у неї функціями та завданнями, не є завершенням її діяльності. Так, громадські ради можуть надавати дієву та реальну допомогу публічній владі для врегулювання суспільних відносин, надання необхідних та фахових пропозицій, порад, спрямованих на вдосконалення діяльності у сфері діяльності органів публічної влади. Це надає можливість для розвитку суспільства і держави, визначає напрям їх розвитку задля становлення правової держави [40, с. 155].

Громадські ради виступають в якості консультуючого громадського інституту та не підміняють собою відповідний орган публічної влади. Водночас належна організаційно-правова організація їх діяльності може допомогти у зміні настроїв в українському суспільстві щодо інститутів влади різного рівня. Дане твердження відображене в результатах соціологічних досліджень.

Згідно із дослідженням, проведеним соціологічною службою Центру Разумкова з 29 липня до 4 серпня 2021 року, рівень довіри громадян до інститутів влади є низьким, оскільки більшість громадян не сприймає дій органів влади та не довіряє їм. Особливо це стосується вертикалі органів виконавчої влади. Наприклад, найчастіше недовіру висловлюють державному апарату (чиновникам) (76 %), судам (судовій системі загалом) (74 %), Уряду України (72 %), прокуратурі (71 %), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (70 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (70 %), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (69 %), Державній податковій службі України (65 %), Державній митній службі України

(65 %), Національному банку України (60 %), Національній поліції (53 %), Раді національної безпеки та оборони України (51 %), Службі безпеки України (50 %) [32].

Сьогодні необхідно налагодити більш плідну співпрацю громадських рад із органами публічної адміністрації та покращення правових та організаційних засад для участі громадян, які можуть допомогти у вдосконаленні владної системи в державі. У цьому є спільний інтерес усіх учасників політичного життя. Впродовж тривалого часу організаційно-правові засади діяльності громадських рад не могли бути сформовані чітко, оскільки було відсутнє стратегічне бачення держави у визначенні місця та ролі таких рад. Як зауважує Т.С. Андрійчук, Україна, хоч і з певним запізненням, також приєдналася до країн, в яких сприяння розвитку громадянського суспільства визнано пріоритетом держави [9, с. 38].

Кабінет Міністрів України впродовж 2005–2007 р. р. розробив перший подібний документ – Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Це було зумовлено новим для України підходом до взаємодії з громадянським суспільством. З-поміж іншого документ врегулював основні засади формування політики держави у вказаній сфері [100]. Вперше у вітчизняному законодавстві було визначено категорію «інститути громадянського суспільства». Такими визначались громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, задекларовано обов'язок органів виконавчої влади сприяти їх діяльності.

Урядом встановлювався такий перелік завдань на шляху підтримки розвитку громадянського суспільства: удосконалення відповідної нормативно-правової бази; розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства; створення належних умов для розвитку згаданих інститутів; формування громадянської культури суспільства; розвиток волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

Окремо у даній Концепції встановлювались конкретні форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Вказувалось на різноманітність форм такої взаємодії. Вони

залежали від характеру та цілей виконуваної роботи, обсягу повноважень відповідних суб'єктів. Наголошувалось, що така взаємодія могла бути різною залежно від масштабу дії. Таких рівнів визначалось кілька, а саме: загальнодержавний, регіональний та місцевий.

У зв'язку із цим, пропонувались такі форми взаємодії: участь інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій; надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів, ознайомлення широких верств населення з формами участі у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування [100].

Дана Концепція вперше запропонувала конкретні форми взаємодії держави та суспільства. Однак, на нашу думку, було допущено певну підміну понять. Перелічені форми не є такими. Вони є відповідними напрямками, завданнями з питання взаємодії органів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства. Формами є безпосередні інститути громадянського суспільства, за безпосередньої участі яких громадські ради утворюються.

Ми не погоджуємось з думкою Т. Андрійчук, яка зазначає, що згадані стратегічні завдання не дістали конкретних заходів, кроків чи шляхів реалізації, крім окреслених напрямів удосконалення законодавства

[8, с. 39]. Даний документ не був нормативно-правовим актом та не встановлював чітких меж нормативно-правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, в тому числі і громадських рад. Він був рамковим документом, який визначав напрями необхідної розробки нормативно-правового регулювання забезпечення функціонування таких інститутів.

Згодом вказане розпорядження втратило чинність з прийняттям указу Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (далі – Стратегія 2012) [97]. Відповідно до її положень реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо вдосконалення правового регулювання порядку утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства передбачала сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії з консультативно-дорадчими органами, зокрема шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до Типового регламенту діяльності місцевої державної адміністрації та до чинних регламентів органів виконавчої влади.

Крім цього, вказувалось на удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів, здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності. Цим документом держава визнавала необхідність організаційно-правового забезпечення громадських рад. Прийнято відповідну постанову Кабінету Міністрів України, якою затверджено Типове положення про громадські ради.

Наступна стратегія була закріплена Указом Президента України та певною мірою уточнювала напрями допомоги держави в розвитку громадянського суспільства. Ідеться про стратегію «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [93]. Однак відповідно до її змісту вона повністю нівелювала виділення в якості окремого інституту громадянського суспільства громадських рад. Натомість відповідно до п. 6 Указу від

26 лютого 2016 р. № 68/2016 встановлювався обов'язок в частині того, що «обласним, Київській міській державній адміністрації в установленому порядку: утворити дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспільства, передбачивши включення до їх складу представників відповідних місцевих державних адміністрацій, депутатів відповідних місцевих рад, представників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу таких дорадчих органів» [93].

По-перше, на момент введення в дію даного Указу діяла постанова Кабінету Міністрів України, яка визначала громадські ради в якості консультативно-дорадчих органів, які створювались на рівні органів влади різного рівня. Жодних інших визначень поняття «дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспільства» на той момент не було.

По-друге, Указом Президента України було утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, на який покладалось здійснення координації із втілення положень Стратегії.

Ми вважаємо, що такі прогалини не дають змоги чітко забезпечити організаційно-правове забезпечення громадських рад. Наявність лише Постанови № 996 не дає змоги повною мірою окреслити адміністративно-правовий статус громадських рад, оскільки інформація про них не приймається до уваги, коли йдеться про прийняття концептуальних рішень зі сприяння розвитку комунікації між державою та суспільством. Крім цього, на сьогоднішній день законодавцем проігноровано можливість створення громадських рад при органах місцевого самоврядування, що не дає можливості на рівні територіальних громад такою ж мірою долучитись до реалізації їх права на участь в управлінні державними справами.

У цьому контексті слід проаналізувати Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, яку було введено в дію Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 [95]. У цьому документі передбачається, що однією із ефективних процедур громадської участі

у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівні, вирішенні питань місцевого значення є створення консультативно-дорадчих органів.

У цій стратегії окремо визначається право для органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) утворювати відповідні консультативно-дорадчі органи. Варто провести аналіз чинного законодавства, яке стосується організаційно-правового забезпечення діяльності громадських рад, для дослідження питання наявності чи відсутності закріпленого права за ними на утворення консультативно-дорадчих органів. Основним нормативно-правовим актом, який регулює адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону система органів місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [99].

Кожен зі згаданих вище елементів системи місцевого самоврядування є окремим суб'єктом публічного управління, який наділений конкретними повноваженнями у сфері владної діяльності, які реалізуються на виконання завдань, функцій та мети створення. ОМС здійснюють свою діяльність у різноманітних сферах – економічній, соціальній, культурній – у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. За результатами здійснення такої діяльності вони можуть нести юридичну відповідальність.

Водночас ОМС вступають в адміністративно-правові відносини саме через наявність у них повноважень, які надані органами влади. Вони виконують роль основного юридичного засобу, за допомогою якого вони реалізують власні функції. Як зауважував В.Б. Авер'янов, адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування як передумова набуття ними адміністративно-правового статусу виявляється при здійсненні ними функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень [1, с. 243].

На думку Ю.М. Кириченко, органи місцевого самоврядування, будучи суб'єктами публічного управління, наділені адміністративно-



правовим статусом та мають право: приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території юридичними особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; видавати нормативно-правові акти, здійснювати дозвільно-реєстраційні, контрольні, правозабезпечувальні та організаційні повноваження; здійснювати інші юридично значущі дії, які на них покладені законотворцем, в інтересах та від імені відповідних територіальних громад [43, с. 43].

Крім вищезгаданого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», наша держава ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка, крім іншого, враховує, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму і те, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи [37].

На думку І.Д. Софінської, прийняття Хартії допомогло забезпечити основу місцевої демократії та створило умови для захисту європейських цінностей. Це дає можливість аналізувати природу місцевого самоврядування з різних точок зору. До позитивних моментів дослідниця відносить децентралізацію, застосування принципу субсидіарності, залучення інститутів громадянського суспільства [115, с. 86–87]. Деякі європейські науковці вважають, що Хартія є «визначальним правовим документом щодо стандартів місцевого самоврядування» [150, с. 554]. Ми підтримуємо їхню думку, оскільки вони тлумачать відповідні принципи місцевого самоврядування не лише як вихідні основи для формування місцевого самоврядування, яке відповідає сучасним суспільно-економічним викликам, але й акцентують увагу саме на залученні громадськості. Свою деталізацію вони отримали у прийнятих рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи.

Так, Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р. № Rec (2001) 19 встановлено основоположні засади (принципи) забезпечення політики участі на місцевому рівні. Безпосередньо такими, які стосуються можливості утворення консультативно-дорадчих органів (у т. ч. громадських рад), на нашу думку, є зв'язки між органами

державної влади і громадянами та наголос на участі громадян щодо задоволення їхніх вимог, очікувань стосовно забезпечення належної відповіді на потреби, які вони (громадяни) висловлюють. Необхідно виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами [109].

Однак досі належного нормативного закріплення механізму реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами через надання можливості створення громадських рад при ОМС не відбулося в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Провівши аналогію з діяльністю органів виконавчої влади, ми вважаємо, що виконання делегованих повноважень ОМС повинно супроводжуватись наданням організаційних та правових можливостей такі ради створювати та виступати в якості консультативно-дорадчих органів. У Законі передбачене надання можливості громадянам висловити свою думку з приводу рішень, які прийматимуться конкретним ОМС. Ідеться про місцеві ініціативи, загальні збори громадян.

Однак ми вбачаємо в цьому певне обмеження права громадян на участь в управлінні справами на території, де вони проживають, хоча додаткові протоколи Ради Європи, які продовжують і деталізують положення Європейської хартії місцевого самоврядування, встановлюють конкретні кроки держав-учасниць, до яких, зокрема, належить Україна, які необхідно вжити для налагодження належного інформування та зв'язку між органами місцевого самоврядування та жителями відповідної громади.

Так, відповідно до п. п. 1, 2. ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади встановлено таке: «Сторони повинні вжити всіх заходів, які необхідні для здійснення права на участь у справах місцевого органу влади. Ідеться про такі заходи: наділення місцевих органів влади повноваженнями для включення, заохочення і полегшення здійснення права на участь; забезпечення створення процедур за участю осіб, які можуть включати в себе консультації, місцеві референдуми та петиції і, якщо місцева влада має багато жителів і/або охоплює великі географічні області, заходи із залучення осіб на рівні,

близькому до них; заходи із задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з особливими перешкодами в участі, а також механізми і процедури для роботи і реагування на скарги та пропозиції, що стосуються функціонування місцевих органів влади та місцевих державних послуг [33].

На нашу думку, консультації слід розуміти у контексті вказаної статті як можливість створення консультативно-дорадчих органів – громадських рад, які зроблять можливим залучення до їх діяльності значної кількості осіб, особливо в тих ОМС, які мають значну територію. Слід зауважити, що нормативно-правова база, яка встановлює правові основи діяльності громадських рад при ОМС, не в повній мірі відповідає як вимогам Хартії, так і узагальненням відповідної Рекомендації.

Сучасне українське законодавство визначає організаційно-правові основи діяльності лише молодіжних консультативно-дорадчих органів – громадських рад. Відповідно до переглянутої Європейської хартії про участь молодих людей у місцевому та регіональному житті одним із принципів таких органів є те, що участь молоді у місцевому та регіональному житті має стати частиною загальної політики залучення громадян у суспільне життя, викладеної в Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів державам-членам про участь громадян в місцевому суспільному житті [37]. Це доповнюється й переглянутою Європейською хартією про участь молоді в місцевому та регіональному житті, в преамбулі якої вказується: «Ефективна участь молоді має важливе значення для здорового, демократичного суспільства» [67]. З огляду на те, що кожне наступне покоління молодих людей все активніше відмовляється брати участь у політичних процесах не лише всієї країни, але й регіону, де вони проживають, створення молодіжних рад є надзвичайно актуальним питанням.

Слід зазначити, що їх створення передбачено Постановою КМУ «Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи» № 1198 від 18 грудня 2018 р. (далі – Постанова КМУ № 1198). Так, молодіжний консультативно-дорадчий орган регіонального рівня утворюється як молодіжна рада при обласній, Київській, Севастопольській міській держадміністрації, обласній раді [90]. Цією

ж постановою визначено, що молодіжний консультативно-дорадчий орган місцевого рівня утворюється як молодіжна рада при сільській, селищній, міській, районній у місті (в разі її створення) раді. Тобто молодіжні громадські ради утворюються на обласному та місцевому рівнях відповідно до тієї системи ОМС, яка передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Однак організаційно-правові основи діяльності молодіжних ГР мають недоліки, які відображаються у закріпленні їх організаційно-правових засад діяльності. Так, відповідно до п. 11 Типового положення про молодіжний консультативно-дорадчий орган місцевого рівня організація діяльності та інші процедурні питання роботи молодіжної ради визначаються положенням про молодіжну раду, яке розробляється з урахуванням положень цього Типового положення, погоджується з місцевою держадміністрацією, обласною радою і затверджується на установчих зборах молодіжної ради. Аналогічний пункт міститься в Типовому положенні про молодіжний консультативно-дорадчий орган регіонального рівня.

Попри це, непоодинокими є випадки, коли такі положення розміщено на офіційних вебсайтах ОМС у вигляді текстів, які не мають зовнішніх ознак підзаконних актів. Прикладом може бути Положення про Молодіжну громадську раду при Ірпінському міському голові [74], Положення про Корюківську молодіжну міську раду [75] тощо. Вказане суперечить Правилам організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженим наказом Міністерства юстиції України № 1000/5 від 18 червня 2015 р. [89].

Згідно з п. 2 будь-який розпорядчий документ, за винятком спільного, оформлюється на бланку із зазначенням його конкретного виду (постанова, рішення, наказ, розпорядження). Але такі вимоги часто нівелюються. У такому разі діяльність відповідної молодіжної ГР ставитиметься під сумнів, адже згідно з п. 11 постанови Кабінету Міністрів України № 1198 організація діяльності та інші процедурні питання роботи молодіжної ради визначаються положенням про молодіжну раду, яке розробляється з урахуванням положень цього Типового положення, погоджується з місцевою радою і затверджується на установчих зборах молодіжної ради. Однак такі погодження

не проводяться і рішення про створення приймається відповідним органом місцевого самоврядування.

Як вбачається з аналізу законодавства, яке врегульовує діяльність молодіжних громадських рад, вони визначаються як окремі консультативно-дорадчі органи та створюються, зокрема, при ОМС. На нашу думку, слід внести відповідні зміни та доповнення. Ми вважаємо, що необхідно внести зміни до постанови КМУ № 966 та здійснити класифікацію громадських рад з урахуванням системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на це пропонуємо доповнити вказану вище постанову такими положеннями:

1. Пункт 1 постанови КМУ № 996: «Громадські ради створюються при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, а також органах місцевого самоврядування. Громадські ради створюються при територіальних громадах, сільських, селищних, міських радах для вирішення питань місцевого значення»;

2. Пункт 2 постанови КМУ № 996: «Положення про громадську раду та зміни до нього розробляються органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, при якому її утворено, разом з громадською радою і затверджуються органом виконавчої влади, органом місцевого врядування»;

3. Пункт 3 постанови КМУ № 996: «Основними завданнями громадської ради є сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами та реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, сприяння врахуванню органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики та місцевої політики, сприяння залученню представників зацікавлених сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної та місцевої політики, а також проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування»;

4. Пункт 4 постанови КМУ № 996 доповнити словосполученням «органи місцевого самоврядування».

5. Пункт 6 постанови КМУ № 996 доповнити таким підпунктом: «До складу громадських рад при територіальних громадах сільських, селищних, міських рад можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку»;

6. Пункти 7–9 постанови КМУ № 996 доповнити словосполученням «органами виконавчої влади та органом місцевого самоврядування»;

7. Пункт 11 постанови КМУ № 996 викласти у такій редакції: «Не пізніше ніж за п'ять робочих днів до дати проведення установчих зборів або рейтингового електронного голосування орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування на своєму офіційному вебсайті оприлюднює відомості»;

8. Пункти 12–16 постанови КМУ № 996 доповнити словосполученням «органами виконавчої влади та органом місцевого самоврядування».

Крім цього, ми пропонуємо доповнити Розділ I Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 14–1 «Консультативно-дорадчі органи при ОМС», в якій зазначити таке: «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 у різних сферах суспільного життя. Порядок створення, діяльності та припинення діяльності громадських рад визначається в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». Це дасть змогу оперативно внести відповідні зміни до вказаного вище Закону та з урахуванням наших висновків щодо вдосконалення Постанови КМУ № 996 завершити весь цикл доповнень для вдосконалення організаційно-правового врегулювання діяльності громадських рад в Україні.

Закріплення організаційно-правових засад діяльності громадських рад в Україні необхідно вдосконалювати та уніфікувати. На нашу думку, зараз необхідно детально вивчити чинне законодавство, яким врегульовується діяльність таких рад. Оскільки їх функціонування певною

мірою вже відбувається на рівні центральних та місцевих органів влади, слід внести відповідні зміни до постанови КМУ № 996. Слід передбачити можливість створення громадських рад на рівні органів місцевого самоврядування не лише в частині реалізації молодіжної політики в Україні. З огляду на те, що наша держава має відповідні зобов'язання з імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, необхідно встановити організаційно-правові засади функціонування громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Таким чином, еволюціонування системи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування з приводу реалізації наданих законодавством повноважень у різних сферах суспільного життя із залученням інституцій громадянського суспільства відображає важливість та актуальність зміни в організаційно-правових засадах такої участі окремих громадян. Будучи різновидом консультативно-дорадчих органів, громадські ради за законодавством України утворюються як окремих суб'єкт адміністративного права, який має власний адміністративно-правовий статус та притаманні лише йому особливості.

Україна має незначний досвід організаційно-правового забезпечення діяльності громадських рад. Як організаційні, так і правові основи їх поступово змінювались, однак до бажаного позитивного ефекту не призвели. Водночас основні правові засади діяльності таких консультативно-дорадчих органів були закріплені в Основному Законі у вигляді права на участь в управлінні державними справами. Це відобразилось і в рішеннях Конституційного Суду України, який вказував, що народ є носієм суверенітету, а органи влади та місцевого самоврядування діють в інтересах народу.

Водночас, на рівні міжнародних нормативних актів можливість гарантування та забезпечення діяльності громадських рад була передбачена Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Окремо в даному контексті слід загадати про Орхуську конвенцію, яка вперше на міжнародному рівні гарантувала громадянам право на одержання інформації про діяльність органів влади. Громадські ради є саме тими консультативно-дорадчими органами, які допомагають не лише отримувати відповідну інформацію від органу влади, при якому

вони створені, але й брати конкретну участь у реалізації повноважень з врахуванням конкретних пропозицій суспільства та громадян.

Приєднання України до ініціативи «Відкритий Уряд» визначило одним із основних завдань сприяння врахуванню громадської думки під час підготовки проектів планів дій з впровадження Ініціативи, а також їх виконання. Тобто діяльність громадських рад з точки зору їх створення при міністерствах, інших органах виконавчої влади передбачається й на рівні спеціальних міжнародних ініціатив, у яких наша держава виступає стороною з відповідними зобов'язаннями.

В той же час, основне організаційно-правове забезпечення діяльності громадських рад передбачене Постановою Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», де була встановлена можливість утворення громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській та Севастопольській міській, районних державних адміністраціях. Цією постановою затверджено й Типове положення, яке має низку недоліків. По-перше, визначення громадських рад не відповідає їх правовій природі, а їх дія обмежується в часі, оскільки вони визначені як тимчасові. По-друге, порядок утворення громадських рад напряму залежить від органу влади, при якому така рада утворюється. По-третє, не визначено чіткої внутрішньої структури громадських рад.

Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства на 2005–2007 рр., яка передбачала участь інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій, не повною мірою робила можливою повноцінну діяльність громадських рад. Прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» не зменшило правових та організаційних суперечностей у діяльності громадських рад. Так, існує обмеження щодо участі інституцій громадянського суспільства, які можуть долучатись до конкурсу для формування складу громадських рад, до



якого можуть допускатись організації, які не менше як шість місяців до дати оголошення конкурсу на формування складу громадської ради здійснюють свою діяльність. Цим самим створюється штучна організаційно-правова перешкода в участі всіх бажаючих інституцій до процесу формування громадських рад. Необхідно внести зміни та скасувати таку вимогу.

Слід розглянути можливість внесення змін до постанови КМУ № 966 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 сповна забезпечить охоплення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можливістю вирішувати питання публічного адміністрування, надання публічних послуг, прийняття конкретних рішень за участі інституцій громадянського суспільства.

Слід приділити увагу на законодавчому рівні розширенню можливостей створення громадських рад при органах місцевого самоврядування. Необхідно внести відповідні зміни до Типового положення стосовно діяльності молодіжних громадських рад. Необхідно внести зміни й у чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що дозволять виконати взяті нашою державою зобов'язання за Європейською хартією місцевого самоврядування та Додатковим протоколом до неї в частині забезпечення права на участь громадян в управлінні державними справами.

Одним із варіантів може полягати у відповідному доповненні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 14-1 «Консультативно-дорадчі органи при ОМС», в якій зазначити таке: «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 у різних сферах суспільного життя. Порядок створення, діяльності та припинення діяльності громадських рад визначається в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». Це дозволить завершити цикл доповнень для вдосконалення організаційно-правового врегулювання діяльності громадських рад в Україні.

## РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ РАД У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Розроблення нових парадигм залучення громадськості до механізму здійснення публічного врядування та налагодження ефективної взаємодії з органами публічної влади та органами місцевого самоврядування сьогодні є одним із актуальних завдань сучасної держави. Впродовж ХХ століття, яке кардинально змінило уявлення про цінність прав людини та її основоположних свобод, в країнах розвинутих демократій зроблено спроби переглянути наявні моделі здійснення публічного врядування. Перебуваючи під впливом постійних економічних, соціальних, політичних змін, які відбувались у країнах Західної та Центральної Європи, Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, держава переглянула всі наявні механізми здійснення публічного врядування та відвела особливу роль у них інституціям громадянського суспільства. Це відобразилось на утворенні нового виду суб'єктів в адміністративному праві – консультативно-дорадчих органів. Їх різновидом є громадські ради.

Ефект залучення громадськості до прийняття рішень органами публічної влади посилюється і в ХХІ столітті, в якому глобальні виклики у вигляді економічної кризи 2008 року, пандемії COVID-19 підтвердили важливість надання громадянам можливості участі у прийнятті рішень такими органами. При цьому, якщо проаналізувати чинне законодавство, яким врегульовується діяльність таких рад в зарубіжних країнах, то критерії відбору громадян, які можуть залучатись до діяльності таких рад, стосуються їх професійної діяльності в тій чи іншій сфері. Тобто на першому місці перебуває критерій професійної підготовки особи, наявності у неї необхідних знань у тій чи іншій сфері.

Зарубіжні країни мають значний досвід створення та правового регулювання консультативних органів різних видів. Вони можуть створюватись різними органами публічної влади (голова держави, уряд, муніципалітети тощо). Їх створення може відбуватись на підставі основних законів, у яких деталізуються їх організаційно-правові гарантії. Також вони утворюються на підставі загальних чи спеціальних законів або ж на рівні окремих локальних нормативних актів. В останньому випадку такі консультативно-дорадчі органи створюються на рівні громад міст. Слід звернути увагу на те, що в зарубіжних країнах підходи до закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад як різновиду консультативно-дорадчих органів різняться між собою, що зумовлюється фактором правової форми держави, її формою правління та державним (політичним) режимом, який у ній діє.

У контексті дослідження правового регулювання діяльності громадських рад в інших країнах необхідно звернути увагу на очевидні відмінності у термінології, яка позначає назву таких органів. Так, назва «громадські ради» може мати кілька варіантів перекладу на англійську мову – public council, public board, advisory board, advisory committee тощо. Їх суть та призначення незмінні – налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, між конкретним органом та конкретним індивідом задля прийняття оптимального рішення відповідним органом у конкретній ситуації. Крім цього, як і в Україні, так і в зарубіжних країнах діяльність громадських рад як різновиду консультативно-дорадчих органів знаходиться в царині адміністративного права. Діяльність органів влади, які здійснюють взаємодію з такими радами на виконання як власних повноважень, так і забезпечення виконання обов'язку держави залучати інституції громадянського суспільства до процесів прийняття ними рішень, регулюється адміністративним правом.

Так, О.В. Кузьменко зазначає: «У кожній зарубіжній країні існують свої визначення, цілі, завдання, предмет та призначення даної галузі, що характеризується специфікою змісту і наповнення адміністративного права. Попри те, що розуміння адміністративного права в кожній країні своєрідне, все ж можна виділити загальні підходи до визначення цієї галузі права. Загальновизнано, що адміністративне право

становить систему правових норм, що регулюють публічну адміністративну діяльність і контроль за її здійсненням. Тобто ключовою категорією тут є саме здійснення адміністративної діяльності. Ця категорія, безперечно, в зарубіжних країнах мала свою специфіку, однак вона водночас надавала можливість інституціям громадянського суспільства долучатись до здійснення такої діяльності» [4, с. 35]. Саме громадські ради і є одним із тих інструментів, які дозволяють здійснювати таку діяльність динамічно та ефективно, враховувати швидко зміну суспільних відносин, які потребують необхідного допоміжного втручання органів влади.

Крім цього, дослідниця зробила спробу виділити окремі функції, які притаманні адміністративній діяльності. Це такі функції: планування (вироблення конкретних програм дій (державної політики)); організація (визначення структур і кадрів для виконання поставлених завдань); розпорядництво (видача конкретних владних приписів з боку публічної адміністрації); координація (гармонізація всіх дій і зусиль); контроль (перевірка відповідності результатів поставленим цілям) [4, с. 43]. Ми погоджуємось з такою класифікацією функцій, оскільки законодавство зарубіжних країн передбачає діяльність громадських рад як окремого учасника публічних правовідносин, який може брати участь у здійсненні публічного адміністрування, наданні публічних послуг у різних сферах. При цьому діяльність таких рад здійснюється через систему вказаних вище функцій.

З огляду на це зазначимо, що значна кількість консультативно-дорадчих органів зумовлена активним розвитком публічної адміністрації у зарубіжних країнах. У західній науковій літературі з адміністративного права є принаймні два підходи до розуміння та пояснення терміна «публічна адміністрація». За Ш. Дебашем, публічна адміністрація є апаратом управління публічними справами, що займається реалізацією цілей, визначених політичною владою [135]. Інше тлумачення публічної адміністрації наводить британський вчений Г. Бребан, який говорить, що остання є «урядовою машиною, за допомогою якої здійснюється політика» [18, с. 117]. Схоже розуміння зустрічаємо й у працях вітчизняних дослідників здійснення публічного управління у зарубіжних країнах. Забезпечення правового регулювання ГР у системі адміністративного права та законодавства в західній

літературі здійснюється навколо двох принципів організації публічної адміністрації – централізації та децентралізації.

Принцип централізації організовує роботу системи адміністративних органів за ієрархічним принципом, де нижчі органи підпорядковуються вищим. Останні мають право розглядати та остаточно вирішувати будь-які питання у межах власної компетенції. Вищі органи мають право здійснювати контроль за виконанням рішень нижчих органів, вимагати усунення недоліків, скасовувати рішення нижчих органів, переносити розгляд справи до вищої інстанції. Такий принцип застосовується у відносинах між урядом та міністерствами, міністерствами та підпорядкованими їм відомствами. Тобто він притаманний відносинам всередині органів публічної адміністрації.

Децентралізація характерна здебільшого для органів, які одержують певну частину функцій публічної адміністрації, мають право прийняття остаточного рішення в межах своєї компетенції та мають відносну самостійність. О.М. Козирін зауважує: «Вони діють від свого імені... При цьому їхні повноваження суворо визначені відповідно до доктрини *intra vires* (в рамках прав): децентралізовані установи мають право робити лише те, що їм прямо наказано в законі, інакше набуває чинності принцип *ultra vires* (проти прав): дії, вжиті поза вказаними повноваженнями, вважаються здійсненими з перевищенням влади і незаконними» [3, с. 32].

Сьогодні говорити про використання лише одного з вищеописаних методів недоцільно, адже вони використовуються в більшості держав світу не як протилежні одне одному, а як взаємодоповнюючі. Це дає змогу обирати спосіб організації здійснення публічною адміністрацією покладених на неї функцій: якщо в одних сферах таке управління децентралізується, то в інших воно відбувається централізовано. Вказане свідчить про те, що є не забороненим, а вкрай доречним надання органам публічної адміністрації можливості своєчасно та ефективно виконувати покладені на них функції шляхом залучення громадян до процесу прийняття рішень.

На сучасному етапі розвитку систем публічного врядування у зарубіжних країнах використовуються обидва методи. До них відносяться не як до протилежних, а як до взаємодоповнюючих одне одного елементів за такою схемою: якщо децентралізується управління

в одних сферах, то цьому неминуче відповідає суворіша централізація в інших сферах.

Слід звернути увагу на те, що для регулювання адміністративно-правових відносин у єдиній системі органів публічної влади застосовуються принципи концентрації та деконцентрації. Перший в переліку принципів сьогодні активно не застосовується в силу зміни самого алгоритму взаємозв'язку між органами публічної адміністрації. Те, що було актуально на початку ХХ століття і стосувалось максимальної концентрації здійснення діяльності органами без залучення громадян в процес обговорення проектів майбутніх рішень, сьогодні здійснюється в протилежному напрямку. Але зміни, які відбулись та продовжують відбуватись, зумовлюють появу нових викликів у частині врегулювання відносин у сфері публічного адміністрування. Для врахування таких динамічних змін метод деконцентрації є більш гнучким та підходящим. Саме діяльність громадських рад демонструє його реалізацію у практичній площині. Визнання державою таких суб'єктів, їх залучення до процесів здійснення публічного врядування на різних рівнях свідчить про розуміння ускладнення реалізації функцій держави лише відповідними органами та їх посадовими особами.

Конгрес офіційно визнав переваги роботи дорадчих комітетів для одержання фахових точок зору з боку бізнесу, академічних, урядових та інших спільнот, прийнявши в 1972 році Закон про Федеральний консультативний комітет. Так, федеральні дорадчі комітети (ради), які також можуть утворюватись у вигляді комісій, рад або робочих груп, створюються як тимчасові дорадчі органи, що дозволяють уникати бюрократичних обмежень для збору різноманітних експертних точок зору щодо конкретних питань здійснення політики держави. Вони створювались для вирішення гострих соціальних суперечок, починаючи від того, якою повинна бути політика донорства (оскільки саме в США в 60–70 рр. активно впроваджувались оперативні втручання з пересадки серця, що викликало активну дискусію між представниками медичної науки та релігії), і закінчуючи здійсненням заходів Міністерства оборони США (ідеться про війну у В'єтнамі та антивоєнний рух). Ці комітети часто створюються для допомоги уряду в управлінні та вирішенні складних питань, щодо яких між різними гілками влади чи органами виникають розбіжності. Їх діяльність

полягає у наданні незалежних порад або рекомендацій різним органам федерального уряду за статутом Конгресу [143, с. 225].

У доктрині адміністративного права США панує думка про те, що участь громадян включає представників суспільства або його груп, яким можуть надаватися можливості щодо створення окремих суб'єктів публічного права, завдяки яким вони можуть безпосередньо впливати на прийняття рішень органами публічної адміністрації. Яким є ступінь впливу, наприклад, громадянських рад на прийняття рішень? Така участь громадян визначається залежно від правових форм, які надаються громадянам для забезпечення можливості брати участь у прийнятті державних рішень [127, с. 220].

Варто зазначити, що у США публічна адміністрація ґрунтується саме на засадах деконцентрації, які можна сформулювати за допомогою твердження, що різним органам публічної адміністрації надаються повноваження щодо прийняття та реалізації відповідних рішень. На цих методах будується робота всієї системи органів влади в США. Оскільки ГР забезпечують можливість участі громадян у прийнятті конкретних рішень органами влади, то варто звернути увагу на систему джерел права. Остання має визначальний вплив на сформовану концепцію діяльності ГР.

Конституції, закони федерації та штатів, судові рішення, акти адміністративних установ формують систему джерел адміністративного права США. Система джерел адміністративного права формувалась та розвивалась під впливом здійснення діяльності судів, Конгресу та легіслатур. Конституції штатів головним чином містять загальні обмежувальні положення, що проводять кордони, які не повинні порушувати чи переходити законодавці при формуванні адміністративного права. Варто зазначити, що окремі поправки до Конституції були надважливими для адміністративного права. Ними вперше на рівні Основного Закону США забезпечувалось право окремого громадянина на належну правову процедуру.

До таких поправок належить V поправка, яка поширюється на федеральні установи: «Ніхто <...> не повинен втрачати життя, свободу чи майно без належної правової процедури; ніяка приватна власність не повинна відбиратися для громадського користування без справедливого відшкодування» [156]. У XIV поправці ідеться про таке: «Жоден

штат не повинен позбавляти будь-кого життя, свободи або майна без належної правової процедури» [157]. Саме на ці конституційні норми органи влади у США покладаються як на основну підставу, яка закріплює за їх громадянами право на забезпечення участі осіб у процесі вироблення адміністративного рішення чи пред'явлення позову до судової установи у випадку, якщо посадові особи своїми діями завдали такій приватній особі шкоди.

Крім Конституції США, вагому роль у наданні права осіб на залучення до процедур прийняття адміністративних та нормативних актів відіграла діяльність легіслатур на федеральному рівні. Велика депресія 1930-х років відобразилась на соціально-економічному розвитку всіх американських громадян. Президент Ф.Д. Рузвельт вжив безпрецедентних правових заходів для боротьби з наслідками цієї економічної та соціальної кризи. Це відобразилось у прийнятті великої кількості законів, якими започатковувалась діяльність незалежних агенцій. Були створені нові міністерства та розширені наявні.

Так, адміністрація президента Ф.Д. Рузвельта співпрацювала з Конгресом, щоб прискорити дію системи грантів у рамках програми «Новий курс». Федеральний закон про надзвичайну допомогу 1933 року був першим прямим грантом штатів на державну допомогу. Головною метою було зменшення безробіття шляхом створення нових некваліфікованих робочих місць в органах місцевого самоврядування та штату. Згодом це знайшло відображення у розширенні механізму залучення громадян до діяльності органів влади.

Як зазначає Дж. Стрендж, прийняття Закону про федеральний реєстр 1935 року зробило доступними для громадськості офіційні документи органів влади, що стосуються здійснення їх діяльності, нормотворчості, повідомлень про зустрічі та інших офіційних дій федеральних урядових установ. Цей Закон встановив судовий розгляд дій агентства і став початком сучасної участі громадян на федеральному рівні. Прийняття антикризового законодавства під час подолання Великої депресії є однією з найвищих точок участі громадян та контролю за виконанням урядових функцій [154, с. 263].

Зміна наявної системи публічної адміністрації була наскільки кардинальною, що необхідно було вжити заходів задля уніфікації



адміністративної практики, яка формувалась під час здійснення повноважень вказаними суб'єктами публічної адміністрації.

У 1946 році був прийнятий Закон про адміністративну процедуру (Administrative Procedure Act), норми якого стосувались питань опублікування адміністративних документів та забезпечення доступу громадян до матеріалів відповідних установ, що мали своїми повноваженнями видання адміністративних актів [126]. Після закріплення права громадян на доступ до інформації, яка надавала можливість дізнатись про діяльність відповідних органів публічної адміністрації, в 1967 році такі права були розширені у зв'язку з прийняттям Закону про свободу інформації (Freedom of Information Act) [158], а у 1974 році Закону про недоторканність приватного життя (Privacy Act) [160].

На думку С. Дадлі, прийняття Закону про свободу інформації зумовлювалось прагненням до прозорості діяльності уряду. Не в останню чергу така ініціатива була спровокована діяльністю різних департаментів, міністерств наприкінці 1950-х років у сфері національної безпеки та оборони. Випадки, коли держава зловживала використанням засекречених документів, були такими частими, що це сприяло ситуаціям, коли відбувався витік інсайдерської інформації та документів, що мали гриф «конфіденційно». З огляду на це необхідно було врегулювати використання органами влади таких документів та здійснити відповідну класифікацію інформації, яка містилась в документах, щоб надати можливість тій інформації, яка турбує суспільство, але не несе загрози національній безпеці, бути доступною [139, с. 69].

Ключова зміна, яка стосувалась системи органів публічної адміністрації, пов'язувалась також з кодифікацією Конгресом п'ятого розділу Зводу законів США (United States Code), який отримав назву «Урядові організації та службовці». Цей розділ ділиться на три такі частини: Частина I «Загальні положення», Частина II «Управління цивільною службою» та Частина III «Службовці». Однак були також змінені підходи до формування відповідних механізмів здійснення такими суб'єктами діяльності за участю громадськості.

Так, опосередкована роль громадян простежується в механізмі, який встановлений для реалізації процедури прийняття та введення в дію адміністративних актів відповідними органами, визначеними Зводом законів США. Ним передбачаються такі форми введення

адміністративних актів в дію з боку публічної адміністрації: 1) петиції; 2) повідомлення про підготовку акту; 3) надання громадянам вільного доступу до матеріалів установ; 4) консультації, конференції та громадянські комітети; 5) відкриті (публічні) слухання; 6) реєстрація і опублікування актів; 7) відтермінування введення акту в дію [152].

Для розуміння важливості ГР у процедурі видання адміністративних актів слід зазначити, що у США відповідні органи публічної адміністрації на федеральному рівні наділені надзвичайно широким вибором правових, публічних інструментів, за допомогою яких вони залучають громадян до процедури видання адміністративних та нормативних актів. Установи співпрацюють із особами та організаціями, діяльність яких вони регулюють. При цьому діє таке правило: якщо відбувається підготовка проекту акту адміністрації, запитується, як правило, думка зацікавлених осіб. Копія проекту надсилається зацікавленим сторонам. Проводяться відповідні конференції, у роботі яких беруть участь представники зацікавлених сторін. Такими сторонами є громадяни, представники інституцій громадянського суспільства, уповноважені представники різних прибуткових підприємств, установ та організацій.

У системі органів публічної адміністрації США варто виділити консультативні органи, адміністративно-правовий статус яких визначений на федеральному рівні. До них належать консультативні комітети або консультативні ради (*federal advisory councils*). Основним нормативно-правовим актом, яким регулюється їх діяльність, є Закон про Федеральний консультативний комітет (*Federal Advisory Committee Act*) [136]. Його прийняття пояснювалася необхідністю забезпечити належне правове та організаційне регулювання їх адміністративно-правового статусу, оскільки значна кількість таких органів виконувала дублюючі функції. Закон встановлює певні структурні вимоги, включаючи формальні процедури звітності та нагляду. Крім того, він вимагає, щоб засідання комітетів були відкритими громадськості. Якщо не були дотримані певні вимоги, його записи повинні бути доступними для громадськості.

Законом визначено поняття «консультативний дорадчий комітет» як «будь-який комітет, правління, комісію, раду, конференцію, групу, робочу групу або іншу подібну групу, а також будь-який підкомітет чи

іншу їх підгрупу, діяльність яких встановлюється статутом або планом реорганізації, що утворюються чи використовуються Президентом або утворюються чи використовуються одним чи кількома агентствами в інтересах отримання порад чи рекомендацій для Президента або одного чи кількох агентств чи посадових осіб Федерального Уряду. До Консультативних дорадчих комітетів не належать будь-які інші комітети, які повністю складаються з штатних чи постійних офіцерів або службовців федерального уряду, а також будь-який комітет, створений Національною академією наук або Національною академією публічної адміністрації» [136].

З даного визначення випливає, що термін «консультативний комітет» є поняттям загальним, яке дає можливість класифікувати такі консультативно-дорадчі органи за такими критеріями: за формою вираження (правління, комісії, ради, конференції, групи, робочі групи); за правовою підставою здійснення діяльності (консультативно-дорадчі комітети, які діють на підставі статутів, планів реорганізації); за органами, які їх утворюють (Президент США, агентства та Федеральний Уряд).

Як зазначають у своєму дослідженні С. Кролі та В. Фанк, крім винятків, є три основних компоненти визначення консультативного комітету в Законі. По-перше, Закон поширюється лише на групу, до складу якої входить принаймні одна особа, яка не працює в уряді. По-друге, групи, на які поширюється дія Закону, мають бути або створені статутом (або планом реорганізації), або використані президентом або агентством. По-третє, групи, створені або використані таким чином, повинні бути створені або використані з метою надання порад чи рекомендацій президенту чи агентству [130, с. 478].

Отже, такі консультативні дорадчі органи розуміються як громадські ради, оскільки до їх складу можуть входити представники громадськості, які працюють на підприємствах, установах, організаціях та можуть репрезентувати фахову думку з певної галузі знань або ж стосовно конкретної практичної ситуації, яку не під силу зрозуміти політику. Обов'язковою умовою їх діяльності є надання консультацій вищим органам влади США. Крім цього, визначаються різні механізми їх створення – прийняття статуту, виконання плану реорганізації чи використання напряму президентом чи агентством. Тобто діяльність

консультативно-дорадчих комітетів (рад) має доволі гнучкий механізм використання, який зумовлений необхідністю їх залучення до прийняття відповідних рішень конкретним органом влади.

У США активно проводиться наукове дослідження таких консультативних органів, особливо в частині питання участі в роботі комітетів представників зацікавлених сторін, які беруть участь в роботі комітетів. Дослідження, проведене К. Карті, виявило, що 58 % всіх членів федеральних консультативних комітетів в період з 1997 по 2000 рік були сформовані представниками університетів та незалежних дослідницьких інститутів, що відображає важливу роль професорів та дослідників у розгляді заявок на отримання наукових грантів та надання рекомендацій щодо медичних та технічних питань. Ще 18 % членів комітету представляли корпорації чи комерційні торгові асоціації. Ще 13 % членів прийшли із уряду. Іншими їх членами були представники з різних сфер, включаючи некомерційні організації, фонди, групи громадських інтересів і профспілки [143, с. 218].

Тобто деякі консультативні комітети складаються із представників тієї чи іншої сфери бізнесу. Ідеться не про факультативну чи символічну участь. Діяльність таких рад дає змогу заслуховувати ідеї кваліфікованих представників різноманітних інститутів громадянського суспільства. Це можливість надати для обговорення власні висновки та висловити свою позицію з того чи іншого питання, яке в перспективі може стати предметом активного обговорення на рівні Адміністрації Президента, Конгресу чи Федерального Уряду США.

Також слід звернути увагу на статистичні дослідження діяльності таких консультативно-дорадчих органів з органами виконавчої влади у США, яке проводилось щодо детального вивчення відсотку участі громадськості у роботі консультативних органів і дало цікаві результати. Відповідно до дослідження, проведеного Дж. Муром, С. Собієрей, Д. Вітом та Д. Боліу, станом на 1998 рік було визначено понад 37 000 місць та близько 1000 федеральних консультативних комітетів і комісій, які дають свої рекомендації відповідним урядовим установам. Понад 60 % із 37 000 призначених представників консультативних комітетів є професіоналами в галузі медицини та соціального забезпечення, які допомагають Міністерству охорони здоров'я та соціальних служб. Ще 10 % входять до комітетів, пов'язаних із Міністерством транспорту.

Інші надають консультації науковим агентствам уряду. У складі цих комітетів мало чи зовсім немає представників компаній чи корпорацій [146, с. 735].

До складу консультативних рад та комітетів входять представники тих галузей економіки, розвиток яких критично важливий для стабільного функціонування всієї держави загалом та окремого індивіда чи груп індивідів. Водночас серед науковців та практиків триває дискусія щодо розуміння значення, в якому слід використовувати поняття «консультативно-дорадчі комітети, ради, комісії». Закон про федеральні консультативні комітети приймався саме для заповнення прогалин, які з'явилися в результаті відсутності належного правового врегулювання діяльності таких консультативних комітетів та рад. Однак практика застосування Закону показала, що орган публічної адміністрації, який намагається отримати відповідні консультації та пропозиції з конкретного питання, може перекласти це на подібні за формою, але не за змістом утворення, які не є колективними з точки зору публічного права, або взагалі зробити спробу залучення однієї конкретної особи і сприймати діяльність останньої як колективного консультативного органу. Або ж такими консультантами можуть виступати корпорації напряму, а не через представників у дорадчій раді, через що може відбутися підміна розуміння того, яким саме суб'єктом права приймається рішення – колективним чи індивідуальним.

Відповідно до Розділу 101–6.1004 «Управління Федеральним консультативним комітетом на прикладі консультативних зустрічей або груп, які потрапляють під дію Закону чи даного розділу» Зводу федеральних правил (Code of Federal Regulations) одна особа не може бути дорадчим комітетом. Однак виникає логічне питання про те, чи може окрема особа (не фізична) бути дорадчим комітетом чи консультативною радою? Судова практика з даного питання налічує кілька десятків справ, які стосуються діяльності консультативних комітетів та рад.

Так, у справі «Center for Auto Safety v. Cox» зроблене певне порівняння. Зокрема, така корпоративна організація, як «General Motors» (далі – GM), безумовно, не відповідає концепції комітету, правління, комісії, ради, конференції, комісії, робочої групи чи іншої подібної

групи. Водночас Рада директорів «General Motors» буквально є радою. Оскільки повідомлення від GM були санкціоновані радою, можна було б зробити висновок, що порада від GM агентству є порадою від ради, хоча це, здавалося б, розширює зміст та значення рад за змістом Закону, і немає випадків, які б припускали, що комерційна корпорація, яка діє самостійно, могла б кваліфікуватися як консультативний комітет чи громадська рада. Однак є низка випадків, пов'язаних із неприбутковими корпораціями. Наприклад, один із випадків FACA включав зустрічі між Федеральним управлінням автомобільних доріг (Federal Highway Administration, FHWA) та Американською асоціацією державних службовців автомобільних доріг і транспорту (the American Association of State Highway and Transportation Officials, AASHTO) [132].

Роблячи висновок про те, що Американська асоціація державних службовців автомобільних доріг і транспорту була дорадчим комітетом, який використовувався Федеральним управлінням автомобільних доріг, суд ніколи не ставив під сумнів те, чи є перша комітетом у розумінні Закону. До того ж у справі «Public Citizen» Верховний суд США ніколи не ставив під сумнів те, чи є Постійний комітет Американської асоціації юристів з федеральної судової влади (American Bar Association's Standing Committee on the Federal Judiciary) комітетом, радою відповідно до Закону. Питання полягало в тому, чи використовував його президент у розумінні Закону [151]. Незрозуміло в цьому сенсі і те, чи суд покладався на рекомендації, які надійшли від Постійного комітету з федерального судочинства, чи рекомендації від Постійного комітету Американської асоціації юристів з федеральної судової влади.

У цьому ж рішенні є припущення, що участь останнього органу не була критичною. Суд здійснив тлумачення слова «використовувати» і вказав на межі його розуміння в даній справі. Таке тлумачення не слід розуміти надто широко. Крім іншого, було наголошено на тому, що в подібному випадку інші політичні утворення або власне політична партія президента були б його дорадчим комітетом, якби президент звертався до них за порадою. Тобто судова практика в США дає чіткі відповіді на питання про те, в якій ситуації слід розглядати діяльність органу як консультативно-дорадчу.

Як зауважують С. Кроулі та В. Фанк, агенція загального обслуговування згідно з положенням передбачила, що скликання кількох людей для отримання консультації кожного окремо (а не колективно) не створює дорадчого комітету. Цим положенням користується низка агенцій. Якщо агентство окремо просить певну кількість осіб, щоб вони надали індивідуальні консультації, це не врегулюватиметься Законом. Якщо агентство звернеться до одних і тих самих спеціалістів для надання ними ідентичних індивідуальних порад, але попросить це зробити шляхом створення групи, Закон також не застосовуватиметься [130, с. 493].

Ми погоджуємось з даним твердженням, оскільки, коли ідеться про раду, комісію тощо, можна стверджувати, що група буде приймати рішення шляхом ініціювання проведення голосування або іншим чином намагатиметься виробити позицію, яку підтримає більшість, з усіх інших варіантів, які вона розглядає. Таким чином, порада від такого суб'єкта передбачає пораду від колективної ідентичності. Яким би складним механізмом це не було, в концепції комітету, правління, комісії чи ради немає нічого, що позитивно виключало б уявлення про окремих членів, які мають індивідуальну відповідальність, від будь-якої колективної відповідальності групи.

Отже, коли ідеться про комісію, раду, до складу якої входять представники суспільної думки, що мають необхідні знання, в її діяльності персональні погляди не повинні йти в розріз з остаточним рішенням, яке ними приймається. Крім того, Закон прямо не посилається на поради чи рекомендації комітету. Ним встановлено, що комітет створюється в інтересах отримання консультації для агентства.

Відповідно до Закону жоден консультативний комітет не розпочинає своєї роботи або не робить жодних дій, допоки статут консультативного комітету не буде подано на реєстрацію до адміністратора (посадова особа – очільник The General Services Administration (GSA)) у випадку створення президентських консультативних комітетів або до голови агентства, якому підпорядковується будь-який дорадчий комітет, або до постійних комісій Сенату та Палати представників, які мають законодавчу юрисдикцію такого агентства [138].

Такий статут повинен містити інформацію про: офіційне призначення комітету; цілі комітету та сферу його діяльності; період часу,

необхідний комітету для виконання своїх цілей; агентство або посадову особу, якій підпорядковується комітет; агентство, відповідальне за надання необхідної підтримки комітету; опис обов'язків, за які несе відповідальність комітет, а якщо такі обов'язки не є виключно консультативними, специфікацію повноважень для таких функцій, розрахункові річні операційні витрати в доларах і людинороках для такого комітету; передбачувану кількість і частоту засідань комітету; дату припинення діяльності комітету, якщо минуло менше двох років з дати створення комітету; дату подання статуту [159].

Тобто цим Законом в повній мірі визначено адміністративно-правовий статус таких консультативних органів. Встановлено принцип, за яким орган розуміється в значенні консультативно-дорадчого комітету, що повинен відповідати низці таких ознак, як колегіальність в прийнятті рішення, чітке передбачення Статутом основних елементів адміністративно-правового статусу, що стосуються виконання повноважень. Крім цього, визначено чітку процедуру формування такого органу.

Можна сказати, що такі консультативні дорадчі органи відповідають розумінню правової природи громадських рад, оскільки до їх складу входять представники громадськості, які мають спеціальні знання і можуть взяти участь у роботі над тією чи іншою проблемою, яку необхідно вирішити. Обов'язковою умовою їхньої діяльності є надання консультацій найвищим органам влади США. Вони безпосередньо залучені до процесу формування та реалізації державної політики президентом, конкретним міністерством чи агенцією. Визначено такі механізми їх створення: прийняття статуту, виконання плану реорганізації або використання їх діяльності у напрямі державної політики, визначеної президентом або агентством. На нашу думку, це свідчить про гнучкість діяльності консультативно-дорадчих комітетів (рад), яка зумовлена необхідністю їх залучення до ухвалення відповідних рішень конкретним органом влади.

У США на рівні окремих міст діяльність у різних сферах життя відповідних органів місцевого самоврядування регулюється кодексами міст. Такими кодексами, крім іншого, закріплюються окремі положення щодо діяльності консультативних (громадських) рад, комісій тощо. Незважаючи на різні назви, що виникли через ті чи інші обставини,



їхня правова природа ідентична. Вони допомагають налагодити дієву комунікацію між органами влади та громадянами, що проживають на конкретній території, яким відомо про ті чи інші питання місцевого значення. Ідеться саме про лідерів громадської думки, про осіб, які мають необхідні знання, освіту у сфері, в якій відповідний орган влади або місцевого самоврядування планує приймати відповідне рішення.

Наприклад, Кодексом міста Сан-Антоніо (штат Техас) передбачено створення та діяльність комісії з огляду на історію та дизайн (historic and design review commission). Відповідно до статті 5 Кодексу комісія є дорадчим органом для директорів з планування парків та відпочинку, будівельних інспекцій та інших відповідних керівників муніципальних управлінь та керівника міста. До складу комісії входять 15 членів, які мають продемонструвати зацікавленість, компетентність чи знання щодо збереження історії та повинні відповідати таким спеціальностям: архітектура, історія, історія архітектури, археологія та планування тощо. Термін призначення членів комісії визначається так: 8 членів комісії призначаються строком на два роки, решта сім – на 1 рік. Комісія збирається на регулярній основі не рідше одного разу на місяць, а за необхідності і частіше [154].

Кодексом міста Фрезно (штат Каліфорнія) передбачене функціонування консультативного комітету з чистого повітря (clean air advisory committee). До його складу входять 7 осіб, що делегуються від представників громадських інститутів, які представляють громадські організації, університети та мерію.

На відміну від попередніх консультативно-дорадчих органів, термін повноважень призначених громадських членів становить один рік. У разі появи вакансії протягом незакінченого терміну повноважень члена консультативної ради наступник призначається так само, як і для першого члена, щоб завершити незавершений термін повноважень. Консультативний комітет самостійно встановлює правила та положення для своєї організації та процедури і збирається, коли це необхідно, як визначено Консультативним комітетом [137].

Функціонування громадських рад у Великій Британії та інших країнах Британської Співдружності, що належать до країн англосаксонської правової сім'ї, має свої особливості. У Сполученому Королівстві позавідомчі державні органи (non-departmental public bodies)

класифікуються залежно від органів, при яких вони утворюються. Вони можуть здійснювати свою діяльність при Кабінеті Міністрів, казначействі, Шотландському уряді та уряді Північної Ірландії. Вони виконують консультативну роль при органах виконавчої влади, у діяльності державного уряду, але не є частиною того чи іншого державного відомства чи органу [131].

У зв'язку з цим ми пропонуємо такий перелік цих позавідомчих консультативних органів та їх назв: консультативні ради (advisory boards), консультативні комітети (advisory committees), консультативні групи (advisory groups). Такі назви склалися історично. Це підтверджується тим, що організаційно-правові засади діяльності консультативних органів не регулюються єдиним нормативно-правовим актом. Водночас більшість таких консультативних органів здійснює свою діяльність на основі законів, що регулюють важливі сфери суспільного життя – охорону здоров'я, правоохоронну діяльність, медичне забезпечення тощо. Що стосується системи органів влади та її взаємодії з громадськими інститутами через консультативні органи, то слід сказати, що вона проходить через виконання норм законодавства, які встановлюються окремими Законом.

Наприклад, консультативна рада з питань промислового розвитку (Industrial Development Advisory Board) утворюється відповідно до розділу 10 Закону про промисловий розвиток 1982 р. для надання консультацій держсекретареві для підтримки тих галузей промисловості, яким необхідна допомога, та промисловості в цілому. Вона має правління, яке формується з голови та не менше 6 і не більше 12 інших членів. До складу Ради входять особи, які, на думку Державного секретаря, мають великий досвід та продемонстрували фахову підготовку та знання у галузі промисловості, банківської справи, бухгалтерського обліку та фінансів. У тому випадку, якщо питання, яке розглядається консультативною радою, має виняткове значення, рада може клопотати перед Державним секретарем винести це питання на розгляд Парламенту.

Ключовим завданням такого консультативного органу є те, що його члени, які є представниками провідних сфер промисловості, фінансового сектора, можуть рекомендувати Державному секретареві здійснювати фінансову підтримку саме тих секторів промисловості,

які її найбільше потребують. Відповідні консультації приймаються колективно у формі роботи правління з кворумом не менше 5 членів, включаючи голову, що його очолює. В Уельсі валлійська промислова консультативна рада виконує ту ж саму роль [141].

Діють також окремі консультативні ради, які допомагають органам влади приймати рішення у сфері захисту прав робітників у разі нещасних випадків на виробництві. Так, Консультативна рада з виробничого травматизму (Industrial Injuries Advisory Council) є однією з перших за часом утворення консультативних рад у Великій Британії. Вона створена на підставі Національного Закону про національне страхування 1946 року зі змінами на доповненнями [148]. Водночас правове забезпечення діяльності такої ради передбачене Законом про управління соціального забезпечення 1992 р. (Social Security Administration Act 1992) [153].

Рада зазвичай складається з 17 членів, включаючи голову. Вона формується з осіб, які є незалежними представниками товариств з відповідними професійними навичками, представників робітників та представників роботодавців. Новелою останніх змін до вказаного вище Закону стало включення до складу ради лікарів, науковців та професійних юристів. Свої висновки консультативна рада з виробничого травматизму надає Державному секретареві з питань роботи та пенсій. Відповідно до розміщеної у публічному доступі інформації, основні завдання на 2020–2021 роки включали дослідження онкологічних захворювань (раку) у пожежників, потенційних професійних наслідків COVID – 19 (нейродегенеративних захворювань головного мозку) у колишніх футболістів [142].

Є випадки, коли конкретне міністерство утворює відповідний консультативний орган, що не передбачений жодним нормативно-правовим актом. Як приклад можна навести діяльність консультативного комітету міграції (Migration Advisory Committee). Його роботу ініціює Міністерство внутрішніх справ. Безпосереднє фінансування, надання доручень у здійсненні професійного аналізу щодо конкретних питань здійснення міграційної політики здійснюється Міністром внутрішніх справ. Кількість членів такого комітету не врегульована, хоча на офіційному сайті вказується таке: «Комітет підтримується постійним секретаріатом державної служби, що складається

приблизно з 20 осіб. Секретаріат укомплектований економістами, соціологами, політиками/фахівцями у зв'язках із громадськістю». Його діяльність спрямована залучення високопрофесійних фахівців для аналізу ситуації з реалізацією міграційної політики. До складу комітету входить голова та 4 незалежних члени [145].

Слід наголосити, що Великобританія має власну модель організації діяльності консультативних інституцій на місцевому рівні. Цікавим є той факт, що таку систему взаємодії суспільства і держави на місцевому рівні було розроблено та впроваджено на початку 1990-х років, оскільки саме в цей період спостерігалось зростання кількості партнерств на регіональному, районному та місцевому рівнях у вигляді спеціальних підходів, що ініціювались як центральними, так і місцевими органами влади при розробці нових механізмів реалізації політики участі громадян на місцевому рівні під час прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування. Як частину ширшої мети спрямувати ресурси на найбільш знедолені верстви населення, розробити відповідну стратегію реалізації політики та раціоналізувати кількість партнерств, центральний уряд розробив нову форму макропартнерства під назвою «стратегічні партнерства» (далі – СП) і надав додаткові ресурси для їх підтримки.

Такі консультативні органи діють на рівні місцевих органів влади, районів чи округів і призначені для зосередження на районах із високим рівнем безробіття, де проживають соціально вразливі верстви населення. Саме соціальний фактор нерідко є поштовхом для створення відповідних громадських рад на місцевому рівні з наданням їм відповідної підтримки та юридичного статусу. СП допомагають місцевим органам влади здійснювати реалізацію соціальної політики.

Вони мають усі характеристики міжорганізаційних мереж, де вирішуються три основних завдання. По-перше, основні зацікавлені сторони беруть участь у розробці та реалізації стратегічного підходу стосовно відновлення на рівні місцевої влади певного рівня життя громадян. По-друге, СП є наступним етапом правового регулювання забезпечення включення громадян до процесів прийняття рішень від центрального уряду з більшим акцентом на сприянні місцевим керівним структурам, органам місцевого самоврядування під час прийняття останніми відповідних рішень. По-третє, СП повинні

працювати над інтегрованою та узгодженою на місцевому рівні стратегією громади, яка включає орієнтацію на сектори підтримки (освіта, охорона здоров'я, довкілля тощо) та раціоналізацію інтересів більшості, яка формулює порядок денний у вигляді конкретних пропозицій [128, с. 451].

У контексті розвитку системи публічного врядування у Великобританії простежується тенденція до залучення до участі осіб, які проживають на конкретній території. Таке залучення на місцевому рівні можна розглядати в історичному плані (принаймні частково) і як відповідь на драматичні потрясіння в політиці, викликані урядом М. Тетчер після 1979 року. Позбавлення як повноважень, так і фінансів місцевого самоврядування зробило виконавчу владу централізованою. У вакуум, який тоді був очевидним на місцевому рівні, були залучені деякі з ранніх експериментів державно-приватного партнерства.

На думку Н. Бейлі, А. Баркера та К. Макдональда, спочатку вони були перевантажені через залучення приватного сектору, а потім заохочували більш консервативний уряд після 1990 року, який підтримував корпоративні інтереси окремих груп великих підприємців. Програма «City Challenge» була першим прикладом такого співробітництва. Протягом наступного десятиліття майже кожен уряд вимагав залучення партнерів для реалізації тієї чи іншої програми. Це було одним із прикладів взаємодії між суспільством та урядом [129, с. 37].

З огляду на викладене забезпечення належного закріплення адміністративно-правового статусу таких консультативних органів на місцевому рівні реалізує конкретну ідею про те, що політику взаємодії держави та громадян необхідно проводити стратегічно на місцевому рівні. Такі заходи були започатковані на початку нового тисячоліття, коли англійський уряд переглянув свої підходи щодо допомоги неблагополучним районам. Це підштовхнуло урядовців до висновку, що в майбутньому основні державні послуги, такі як освіта, охорона здоров'я та поліція, повинні відігравати важливішу роль у налагодженні ефективного діалогу між громадянами та владою. Концепція місцевого стратегічного партнерства стала найкращим прикладом об'єднання місцевих органів влади, існуючих партнерств та місцевого населення, а також забезпечення спільного підходу до оновлення сусідства.

Таким чином, СП у Великобританії призначені для об'єднання на місцевому рівні різних частини державного сектору, а також приватного, бізнесового, громадського та добровільного секторів, щоб різні ініціативи, програми та послуги підтримували один одного та працювали разом. Такі організації можуть бути нестатутними, невиконавчими, діяти на рівні, який дозволяє приймати стратегічні рішення і є достатньо близьким до окремих мікрорайонів, щоб дозволити визначати дії на рівні громади, дотримуватись кордонів місцевої влади.

Також слід звернути увагу на те, що у країнах континентальної Європи спостерігається тенденція до створення ГР та інших консультативних органів. Системи таких органів відрізняються одна від одної. Однак необхідно навести приклади адміністративно-правового забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів. Цікавим видається той факт, що кожна країна має власний підхід до забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами. Поняття «громадські ради» в законодавстві інших країн романо-германської правової сім'ї зустрічається нечасто. Механізми залучення громадськості до прийняття рішень передбачають створення таких же за своєю правовою природою консультативно-дорадчих органів. При цьому вони мають іншу назву.

Наприклад, у Болгарії функціонує Економічна та соціальна рада. Відповідно до ст. 2 Закону про Економічну та соціальну раду її діяльність забезпечує можливість участі широкого кола представників громадянського суспільства в суспільному та економічному житті. Вона служить в якості постійно діючої організаційно-правової форми для реалізації діалогу з громадськістю з економічної та соціальної політики. Така взаємодія відбувається між Президентом Республіки, Національними зборами та Радою міністрів, а також структурами, які організовані громадськістю [39].

Рада має складатися з голови та 36 членів, розділених на три групи. Національні збори обирають голову ради на пропозицію Ради міністрів за погодженням з групами, представленими у раді. Перша група складається з 12 членів, які призначаються керівними органами представницьких організацій роботодавців на національному рівні, визнаних Радою міністрів відповідно до Трудового кодексу. Друга група має складатися з 12 членів, які призначаються керівними органами

представницьких організацій робітників та службовців на національному рівні, визнаних Радою міністрів відповідно до Трудового кодексу. Третя група повинна складатися з 12 членів, які обираються представниками інших громадських організацій. Термін повноважень ради, її голови та членів повинен становити 4 роки та має починатися з дати першого пленарного засідання [39].

Словенія на найвищому законодавчому рівні передбачила створення та діяльність дорадчого поліоргану, який функціонує в межах представництва в ньому інтересів та думок різноманітних представників інституцій громадянського суспільства. На рівні Конституції Республіки Словенії передбачене створення Національної ради Республіки Словенія, стаття 96 якої визначає її як орган, що представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси, до складу якого включаються представники соціальних та профспілкових інтересів. Її склад формується із представників таких груп громадянського суспільства: четверо представників роботодавців; четверо представників найманих представників; четверо представників від сільського населення; шестеро представників некомерційних організацій та двадцять двоє регіональних представників [134]. Законодавець у даному випадку пішов шляхом об'єднання в одному консультативно-дорадчому органі представників основних видів громадських інституцій, які здійснюють свою діяльність, та закріпив його правовий статус на рівні Конституції.

У Республіці Польща передбачається налагодження діалогу між громадянським суспільством та державою через Закон про суспільно-корисну діяльність і волонтерство від 2003 року. У даному Законі передбачене створення та діяльність Ради з питань суспільно-корисної діяльності (далі – Рада), яка виконує функції дорадчого органу при міністрові, відповідальному за проведення соціальної політики. Відповідно до статті 35 Рада виконує такі обов'язки: висловлення експертної думки з питань, пов'язаних із застосуванням цього Закону; висловлення експертної думки щодо урядових правових актів, якими регулюється суспільно корисна діяльність і волонтерство; надання допомоги та висловлення експертної думки щодо конфліктів між органами державної адміністрації та суспільно корисними організаціями; участь у процесі інспекції; збір та аналіз інформації про проведені інспекції та отримані результати тощо [161].

Термін повноважень Ради становить 3 роки. Особовий склад налічує 20 членів: 5 представників органів центральної адміністрації; 5 представників органів місцевого самоврядування; 10 представників призначаються з числа кандидатів, запропонованих організаціями громадянського суспільства [161].

Ірландія на законодавчому рівні закріпила можливість залучення громадян до прийняття рішень органами влади шляхом створення Національної економічної та соціальної ради Ірландії (The National Economic and Social Council). Її діяльність здійснюється на підставі Закону про національний економічний та соціальний розвиток (National Economic and Social Development Office Act). Відповідно до даного Закону її функції полягають в аналізі та наданні звіту прем'єр-міністру Ірландії зі стратегічних питань, що стосуються ефективного розвитку економіки та досягнення соціальної справедливості, а також розробки стратегічних рамок для ведення відносин та переговорів щодо угод між урядом та соціальними партнерами [147].

Рада складається з голови, заступника голови та такої кількості звичайних членів, яку голова Уряду може визначити відповідно до таких вимог: не менше 3 і не більше 5 повинні бути особами, призначеними організаціями, які прем'єр-міністр вважає представниками бізнесу та інтересів роботодавців, які беруть участь в угодах про соціальне партнерство або повинні бути кандидатами Ірландського конгресу профспілок; не менше 3 і не більше 5 повинні бути особами, призначеними організаціями, які прем'єр-міністр вважає представниками фермерських та сільськогосподарських інтересів, що беруть участь в угодах про соціальне партнерство; не менше 3 і не більше 5 повинні бути кандидатами організацій, які прем'єр-міністр вважає представниками спільноти та добровольчого сектору, що беруть участь в угодах про соціальне партнерство; не менше 3 і не більше 5 повинні бути державними службовцями, з яких принаймні один повинен представляти даоську мову та один повинен представляти міністра фінансів; не менше 3 і не більше 5 повинні бути особами, які володіють знаннями, досвідом і навичками, які прем'єр-міністр вважає такими, що відносяться до функцій та відповідають цілям Ради. Термін повноважень члена Ради повинен становити не менше ніж 2 і не більше ніж 5 років [146].



Також Закон передбачає можливість створення структурних підрозділів Радою. Так, орган може створювати комітети, щоб допомагати та консультувати його у зв'язку з виконанням будь-якої з його функцій; делегувати створеному ним комітету будь-які свої функції, які, на його думку, можуть бути кращими або зручнішими для виконання комітетом; визначати коло ведення будь-якого комітету, створеного ним; може регулювати процедуру будь-якого такого комітету.

Як бачимо, спосіб формування складу даного консультативно-дорадчого органу залежить від виконуваних прем'єр-міністром Ірландії своїх повноважень. Водночас Рада включає всіх зацікавлених осіб, для яких вкрай важливою є участь у діяльності такого дорадчого органу.

Окремо слід зупинити увагу на особливостях тих консультативно-дорадчих органів, чий правовий статус закріплений на рівні основних законів. Прикладом такого організаційно-правового забезпечення є створена і чинна у Франції Економічна, соціальна та екологічна рада Франції (Le Conseil économique, social et environnemental (CESE)). Історія становлення такого виду громадських рад сягає своїм корінням XVIII століття, коли демократичні революції, що відбувались на європейському континенті, утверджували необхідність захисту прав і свобод громадян. Якщо вибори за допомогою загального виборчого права поступово утвердилися як засіб утвердження політичної демократії, то багато мислителів і політичних діячів протягом дев'ятнадцятого століття розмірковувало про додаткове представництво.

Праобразом діючого і нині консультативно-дорадчого органу у 1924 році стала Національна економічна рада (Conseil national économique (CNE)). Її діяльність встановлювалась декретом від 16 січня 1925 року. До її складу входили 47 членів та 94 їх заступники. Цікавим видається той факт, що члени Національної економічної ради обирались до її складу з числа профспілкових діячів, робітників, представників роботодавців, фермерів, а також членів різних асоціацій. Вона, як і належить консультативно-дорадчим органам, здійснювала діяльність з наданням Уряду відповідних рекомендацій, однак водночас вона мала можливість аналізувати загальну економічну ситуацію у Франції впродовж 1930-х років.

Активна діяльність представників громадськості та зростання необхідності надання можливості зацікавленим особам долучатись до процесу прийняття урядом французької держави відповідних рішень призвели до прийняття окремого закону від 19 березня 1936 року, яким в діяльність Національної економічної ради вносились суттєві зміни. Це стосувалось збільшення кількості учасників ради до 250 членів. Крім цього, розширилось коло питань, які встановлювались в якості основних завдань. Окрім роботи з основних економічних питань (кредитування, безробіття, організація діяльності сільськогосподарських ринків тощо), вона стала окремим суб'єктом права щодо реалізації законів про сорокагодинний робочий тиждень та про обов'язкове продовження колективних договорів [140].

Після Другої світової війни у Франції, зокрема в її політичному середовищі, почалось активне обговорення відновлення діяльності раніше діючого органу для забезпечення громадської участі. Однак було запропоновано встановити правовий статус ради не на рівні національного закону, а на рівні Конституції. Після певних дискусій та політичної невизначеності у статті 25 Конституції Четвертої республіки від 13 жовтня 1946 р. встановлювалась можливість створення Економічної ради (*Le Conseil économique*). Її основним завданням визначалось здійснення розгляду законопроектів і пропозицій у межах її компетенції. До складу Економічної ради входило 164 члени. Даний консультативний орган став тим суб'єктом публічного права, який брав активну участь в обговоренні питань участі Франції у здійсненні європейського будівництва, наукової політики, соціальних відносин, промислових та сільськогосподарських питань.

У 1960 р. зі зміною політичного керівництва Франції безпосередньо Ш. де Голь запропонував реорганізувати діяльність ради. Так, Економічна та соціальна рада (*Le Conseil économique et social*) знову була закріплена у Конституції. Спостерігалася тенденція до її зближення із виконавчою владою. Кількісний склад зборів ради об'єднував близько 200 членів, до яких додавалися члени секції. Останні призначалися виконавчою владою. Водночас провідні діячі економіки, науки та промисловості були пов'язаними із роботою Економічної та соціальної ради. У такому форматі рада працювала до 2010 року. До постанови

№ 58–1360 від 29 грудня 1958 р. про органічний закон про Економічну та соціальну раду були внесені зміни 28 червня 2010 року [149].

Відповідно до ст. 6 Закону її засідання проводяться асамблеєю, секціями, тимчасовими комітетами та делегаціями. Секції, тимчасові комітети та делегації підзвітні перед Бюро Ради з власної ініціативи або, якщо Рада консулюється з Урядом на запит Прем'єр-міністра чи якщо Рада консулюється з парламентською асамблеєю, за ініціативи голови відповідної асамблеї. Дослідження передаються канцелярією Ради Прем'єр-міністру, Голові Національних зборів та Голові Сенату.

Що стосується персонального складу ради, то відповідно до ст. 7 Закону до секції, відповідальної за економічне життя та соціальний діалог входить 140 членів, що розподіляються таким чином: 69 представників працівників; 27 представників приватних промислових, торгових та сервісних компаній; 20 представників фермерів та сільськогосподарських підприємств; 10 представників ремісників; 4 представники вільних професій; 10 відомих фахівців, обраних за їхній досвід роботи в економічній сфері, у тому числі 2 з публічних компаній, а також 1, який представляє французьку економічну діяльність за кордоном.

Секція, відповідальна за соціальну та територіальну згуртованість і громадське життя, складається з 60 членів, що розподіляються таким чином: 8 представників кооперативної та несільськогосподарської солідарної економіки; 4 представники кооперативів взаємодопомоги та сільськогосподарських виробничо-переробних кооперативів; 10 представників сімейних об'єднань; 8 представників асоціацій та фондів; 11 представників економічної та соціальної діяльності заморських департаментів та регіонів, заморських спільнот та спільноти Нової Каледонії; 4 представники молоді та студентства; 15 кваліфікованих осіб, обраних на підставі їхнього досвіду у соціальній, культурній, спортивній чи науковій сфері, у секторі соціального житла або у зв'язку з їхніми діями на користь інвалідів чи пенсіонерів [149].

Секція з охорони природи та навколишнього середовища формується з 33 членів: 18 представників асоціацій та фондів, що працюють у галузі охорони природи та навколишнього середовища; 15 кваліфікованих фахівців, вибраних з урахуванням їхнього досвіду в галузі навколишнього середовища та сталого розвитку, включаючи не

менше трьох директорів компаній, які ведуть активну діяльність у цих галузях. Строк повноважень Ради становить 5 років [149].

Аналогічний консультативно-дорадчий орган діє в Італії відповідно до ст. 99 Конституції Італії. Цей орган певною мірою схожий на відповідний орган у Франції. У перші чотири роки своєї діяльності (1958–1961) Економічній та соціальній раді вдалось відіграти активну роль у процесі формування законів та політичних рішень уряду, який дуже часто ставив її діяльність під сумнів з актуальних та непередбачуваних питань її діяльності.

У середині 1950-х років державні інституції консолідувалися, почалася фаза економічного зростання в країні, наслідком чого стало посилення ролі соціальних сил, зокрема тих, які представляють співробітників, яким вдається завойовувати простори та місця в суспільстві для діалогу безпосередньо з урядом. Встановлюється правило, за яким у всіх випадках, коли організація має призначити більше одного члена Економічної, соціальної та екологічної ради, вона здійснює ці призначення таким чином, щоб різниця між кількістю призначених чоловіків та жінок була не більше однієї людини. Те саме правило застосовується до обрання кваліфікованих осіб. Що стосується строків повноваження ради, то вони встановлюються терміном на 5 років.

Згідно з Конституцією Італії Національна рада з питань економіки і праці (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*) складається в установленому законом порядку з експертів і представників виробничих категорій у міру їх чисельності. Вона є дорадчим органом для палат і уряду з питань і відповідно до покладених законом функцій. Вона має законодавчу ініціативу і може сприяти розробці економічного та соціального законодавства відповідно до принципів і в межах, встановлених законом [133].

Дані положення конкретизуються в Законі про Національну раду з економіки та праці 1986 року (*Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro Act 1986*), де визначено 79 членів Ради, крім президента: 25 представників, розподілених між різними категоріями працівників; 13 представників, розподілених між різними категоріями самозайнятих працівників; 17 представників, розподілених між різними категоріями промислових, сільськогосподарських, комерційних, кредитних та страхових підприємств; 2 представники з числа комунальних компаній; 2 представники державних установ соціального

захисту; 20 експертів з економічних і соціальних питань, з яких 9 призначені різними вищими радами, комітетами та економічними радами держави, 3 призначені Національною академічною спілкою і 8 призначені Президентом Республіки.

Президент та члени Ради призначаються на три роки і можуть бути повторно затверджені указом Президента республіки за поданням Голови Ради Міністрів за постановою Ради Міністрів. Призначення представників категорій працівників і підприємців здійснюється на підставі призначення профспілкових організацій різних категорій. З огляду на поточну профспілкову ситуацію встановлено, що до набрання чинності законом на реалізацію ст. 39 Конституції, яка дозволить юридичне визнання профспілок та визначення їх чисельної узгодженості, призначення має бути витребувано «до чинних профспілкових організацій в обсязі, що враховує їх значення» та що, у разі розбіжностей між зацікавленими організаціями щодо розподілу представників, президент Ради Міністрів повинен скликати організації для спроби врегулювати розбіжності (у разі невдалої спроби Рада Міністрів за пропозицією свого президента призначатиметься за посадами) [133].

У Раді представлені лише виробничі категорії. Представництво всіх громадян за всіма їх економічними, політичними, культурними та духовними правами залишається за парламентом. Це пояснює допоміжну позицію, яка в цьому відношенні належить Раді в адміністративному порядку. Однак представник кожної категорії повинен вважатись включеним до числа тих, хто може бути представлений в раді, тому будь-яке положення, яке виключає представлення категорії, є порушенням Конституції та Закону.

Рада може створювати у своєму складі постійні комісії, розподіляючи між ними питання своєї компетенції, та спеціальні комісії, до складу яких вона відносить окремі суб'єкти. На практиці в даний час вона поділена на шість постійних комісій з питань регулювання, з загальних економічних питань і програм розвитку, з промислового виробництва, торгівлі та туризму, з питань сільського господарства, зв'язку та громадських робіт, з питань праці, соціального забезпечення та співпраці, а також спеціальні комісії [133].

Комісії виконують, як правило, лише підготовчу функцію роботи зборів та відповідають за остаточний розгляд питань. Однак у разі

невідкладності або з огляду на питання, що підлягає обговоренню, голова може встановити, що комісія остаточно вирішує питання, які їй передаються. Проте та сама асамблея може, встановлюючи керівні принципи та критерії, делегувати комісії чи спеціальному комітету повноваження остаточного формулювання позиції Ради.

Засідання зборів і комісій не є відкритими. На них можуть бути присутніми президенти або їхня делегація, віцепрезиденти парламентських комісій, члени Уряду, а також на вимогу президента посадові особи державних адміністрацій та особи, особливо компетентні у вирішуваних питаннях. Директори зобов'язані зберігати конфіденційні дані та інформацію, оголошену президентством як конфіденційну, про яку їм стало відомо завдяки своїй посаді.

Крім цих обмежень конфіденційності, рішення, прийняті Радою, і, зокрема, висновки не підлягають таємниці, якщо оприлюднення не було санкціоноване органом, який зробив запит. Конфіденційність обґрунтовується обговореннями та внутрішніми актами, які оприлюднюються у порядку, визначеному регламентом, і в межах, встановлених канцелярією президента не для остаточних постанов Ради, які, як правило, мають бути доведені до відома всіх громадян, щоб діяльність того ж самого та інших конституційних органів, які використовують його роботу, підлягала перевірці громадською думкою. Аналогія з правилами, що діють для інших консультативних органів, які мають інший склад і інше становище в правовій системі, не може бути протилежною.

Ми вважаємо, що Національну раду з економіки та праці слід розглядати як окремий суб'єкт адміністративного права. Вона володіє відповідними ознаками, а саме: надає консультації Президенту та Уряду Італії; має окрему процедуру створення та прийняття рішень. З точки зору змісту слід зазначити, що Рада, крім конкретного її призначення, у зазначеному сенсі є також допоміжним органом Парламенту та Уряду, але має повну незалежність щодо до них у тому сенсі, що вона не підлягає ні директивам, ні обмеженням її діяльності, ні контролю, ні санкціям. Вона не може бути розпущена Урядом, а також її члени не можуть бути відкликані чи замінені, за винятком втрати права через втрату дієздатності. Отже, можна цілком стверджувати, що вона діє на диспозитивному рівні щодо того рівня, на якому діють органи, для яких вона є допоміжною. Ними є Парламент та Уряд.

Протягом останніх тридцяти років діяльності Національна рада економіки та праці була інтерпретатором великих змін в економіці Італії (затвердження прямої власності на сільське господарство та визначення загальної сільськогосподарської політики призвело до перетворення цього сектора на агропромисловий). Рада надає ідеї для важливих та новаторських роздумів про проблеми школи, орієнтації навчання та ринку праці.

Отже, закріплення на рівні держави необхідних організаційно-правових форм налагодження діалогу між суспільством, конкретними громадянами та органами публічної влади для зарубіжних країн є налагодженим механізмом. Окремі аспекти та особливості такого правого регулювання зумовлені різними формами держави, формами державного правління та устрою. Ці особливості чітко відрізняються між країнами англосаксонської та романо-германської правових сімей. Відмінності в різних країнах щодо організаційно-правового регулювання забезпечення діяльності громадських рад зумовлені різними формами держав, формами правління та формами державного (політичного) режиму. Також створення громадських рад зумовлюється рівнем розвитку громадянського суспільства, який в різних країнах є неоднаковим.

У США, Великобританії, Ірландії, Болгарії, Польщі, Словаччині, Франції та Італії громадські ради мають різні назви, але їх правова природа ідентична. Загалом їх слід визначати як консультативно-дорадчі органи. Громадські ради як різновид консультативно-дорадчих органів були відомі країнам Заходу в ХХ столітті. Це зумовлювалось суттєвими змінами у процесах реалізації публічно-владних повноважень органами публічної влади та місцевого самоврядування, які були продиктовані переоцінкою наявного правового інструментарію для залучення громадян до управління державою.

Саме країни Західної Європи, зокрема Велика Британія, а також Сполучені Штати Америки стали першими, хто започаткував створення та правове регулювання консультативних органів різних видів. Назва «громадські ради» може мати кілька перекладів на англійську мову – public council, public board, advisory board, advisory commette. Але їх правова природа є незмінною, адже вони створюються задля налагодження ефективної взаємодії між органами влади різного рівня та інституціями громадянського суспільства, між конкретними органом

та конкретним індивідом задля прийняття оптимального рішення у конкретній ситуації.

Визначення правового статусу громадських рад у зарубіжних країнах відбувається на різних рівнях законодавства. Виділяються такі способи закріплення правового статусу таких рад та здійснення їх організаційно-правового забезпечення: на рівні конституцій (Франція, Італія тощо), на рівні спеціальних законів (Великобританія, Ірландія, Польща, Болгарія, Словаччина), на рівні Конституції та спеціального закону (Італія), на рівні законодавства федерацій та суб'єктів федерації (США). У кожному окремому випадку особливості правового регулювання діяльності громадських рад зумовлюються унікальними історичними, соціальними, політичними, економічними факторами. Суттєвий вплив на закріплення правового статусу громадських рад має правова традиція та правова доктрина.

Діяльність громадських рад відбувається на підставі документів, які визначаються у нормативно-правових актах. Ними деталізується порядок їх функціонування. Ці документи мають правову природу. Вони здійснюють як організаційну, так правову роль. До них належать статuti, положення тощо. Незалежно від країни створення таких консультативних органів адміністративно-правовий статус громадських рад визначається з огляду на закріплення таких елементів їх адміністративно-правового статусу: підстав створення, обрання членів таких органів з числа представників підприємств, установ, організацій, представників різних сфер промисловості, секторів економіки; порядку надання експертних висновків та переліку органів влади, до яких такі висновки можуть надаватись; 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.

Сполучені Штати Америки мають вагомий 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 актуальності ці процеси набули з початку 1960-х років, коли суспільство активно обговорювало питання руху за громадянські права, війну у В'єтнамі, боротьбу за права афроамериканців. Це зумовило формування у доктрині



адміністративного права США думки про можливість громадян, представників суспільства або його груп ініціювання створення окремих суб'єктів публічного права, завдяки яким вони можуть безпосередньо впливати на прийняття рішень органами публічної адміністрації. Громадські ради можуть створюватись як на рівні федеральних органів, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Функціонування громадських рад у Великій Британії має свої особливості. Вони визначаються як позавідомчі державні органи (*non-departmental public bodies*) і класифікуються залежно від органів, при яких вони утворюються. Вони можуть здійснювати свою діяльність при Кабінеті Міністрів, казначействі, Шотландському уряді та Уряді Північної Ірландії. Вони мають консультативну роль при органах публічної влади, у діяльності державного уряду, але вони не є частиною того чи іншого органу влади. Їх особливість полягає у відсутності спеціалізованого нормативно-правового акта, яким вони можуть створюватись. Як правило, орган публічної влади може створювати такі громадські ради за участі представників наукової спільноти, лідерів думок тощо. Чинна у Великій Британії концепція місцевого стратегічного партнерства дає можливість об'єднати централізовані установи, місцеві органи влади та місцеве населення для забезпечення спільного підходу до спільного вирішення проблем, що виникають у певній сфері на відповідному рівні. Саме така комунікація відбувається через створені громадські ради.

Крім цього організаційно-правові засади діяльності громадських рад, чий адміністративно-правовий статус закріплюється на рівні основних законів. У діяльності Економічної, соціальної та екологічної ради Франції спостерігається тенденція до зближення із виконавчою владою. У її роботі можуть брати участь провідні діячі економіки, науки та промисловості. Прийняття важливих законопроектів на рівні Кабінету Міністрів відбувається після попереднього їх обговорення у такій раді. Це зумовлюється активною діяльністю представників громадськості та зростанням необхідності надання можливості зацікавленим особам долучатись до процесу прийняття Урядом французької держави відповідних рішень. Аналогічний консультативно-дорадчий орган діє в Італії – 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,

так і для Уряду. Крім цього, вона має право законодавчої ініціативи і може сприяти розробці економічного та соціального законодавства. До її складу входять представники самозайнятих працівників, а також промислових, сільськогосподарських, комерційних, кредитних та страхових організацій, державних установ соціального захисту, експертів з економічних і соціальних питань тощо.

В той же час, в низці країн Східної Європи спостерігається тенденція до створення правової основи діяльності громадських рад. Кожна країна має власний підхід до забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами. У Болгарії функціонує Економічна та соціальна рада, яка забезпечує можливість участі широкого кола представників громадянського суспільства в суспільному та економічному житті країни. Вона служить в якості постійної організаційно-правової форми для реалізації діалогу з громадськістю з економічної та соціальної політики.

Така взаємодія відбувається між Президентом Республіки, Національними зборами та Радою міністрів, а також структурами, які організовані громадськістю. Словенія на найвищому законодавчому рівні передбачила створення та діяльність дорадчого поліоргану, який функціонує в межах представництва в ньому інтересів та думок різноманітних представників інституцій громадянського суспільства, – Національної ради Республіки Словенія, що представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси. До її складу включаються представники соціальних та профспілкових інтересів. У Республіці Польща передбачається налагодження діалогу між громадянським суспільством та державою через Закон про суспільно-корисну діяльність і волонтерство від 2003 року.

Законом передбачено створення та діяльність Ради з питань суспільно-корисної діяльності, яка виконує функції дорадчого органу при міністрі, відповідальному за проведення соціальної політики. У Болгарії функціонує Економічна та соціальна рада, яка забезпечує можливість участі широкого кола представників громадянського суспільства у суспільному та економічному житті. Вона є постійною організаційно-правовою формою для реалізації діалогу з громадськістю з економічної та соціальної політики.

# ВИСНОВКИ

У монографії подано наявні в юридичній літературі наукові положення і по-новому вирішено важливе наукове завдання визначення особливостей адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України. На підставі вивчення та узагальнення положень чинного законодавства, судової практики, окремих рішень Європейського Суду з прав людини, зарубіжної наукової літератури, зроблено висновки щодо особливостей діяльності громадських рад як окремих суб'єктів адміністративного права.

Це дозволило отримати ряд нових висновків теоретичного та практичного характеру, сформулювати чіткі пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України.

1. Встановлено, що дослідження громадських рад в Україні проводилось за кількома напрямками. Перший напрям представляють роботи, в яких громадські ради досліджувались представниками наук адміністративного та конституційного права. Такі ради розглядалися як різновид консультативно-дорадчих органів, діяльність яких спрямована на реалізацію політики органів виконавчої влади за участі громадськості через аналіз чинного адміністративного та конституційного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад. Другим напрямом стали намагання представників теорії права визначити громадські ради як одну із форм участі громадськості, за допомогою яких вдосконалюється 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 дозволяють реалізовувати правозахисну діяльність. Прибічники четвертого напрямку вивчають громадські ради з позицій інших гуманітарних наук та не дають чіткої відповіді про правову природу громадських рад за законодавством України.

2. Під громадськими радами слід 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 у м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, органами, відповідальними за формування корпусу суддів та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства у реалізації їх права на участь в управлінні державними справами в різних сферах суспільного життя.

3. Громадські ради є особливою правовою формою взаємозв'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 власним адміністративно-правовим статусом. Правова природа громадських рад, яка є багатогранною та унікальною, досліджена за допомогою цивілізаційного підходу. Громадські ради є новим правовим явищем у науці адміністративного права. У їхній діяльності відображається концепція людиноцентризму. Використання цивілізаційного підходу дозволило виявити три таких виміри правової дійсності, через які громадські ради здійснюють свою діяльність: людиноцентристський вимір, соціологічний вимір та позитивістський вимір. Створення громадських рад зумовлюється змінами у суспільних процесах, виокремленням окремих груп ініціативних громадян, які формують інституції громадянського суспільства, з яких і формуються такі ради. Держава на нормативному рівні встановила окрему процедуру створення громадських рад, окреслила їх адміністративно-правовий статус та визначила напрями їх діяльності, які відображені у відповідних функціях, які вони виконують.

4. Визначено, що громадські ради як суб'єкт адміністративного права мають антропосоціокультурну природу, вивчення якої відбувалось із застосуванням парадигми діалогічності. Такі колективні утворення становлять соціально-правову матрицю, в межах якої та на основі якої відбувається конкретний діалог, комунікація та спілкування громадянського суспільства з органами публічної влади,

здійснюється постійний та безперервний обмін інформацією стосовно розуміння найважливіших цінностей та потреб вказаних вище суб'єктів. Динаміку та генезу такого обміну вдалось виокремити за допомогою застосування принципів об'єктивності та історизму. Впродовж останніх років були накопичені теоретичні та практичні дослідження щодо поглядів науковців у контексті дослідження громадських рад як нових суб'єктів адміністративного права, які з'явилися у 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, який забезпечує необхідний обсяг реалізації громадянами їх права на участь у здійсненні публічного врядування, діяльність якого забезпечується та реалізується відповідними органами публічної адміністрації.

5. Адміністративно-правовий статус громадських рад виражається через наявність у них суб'єктивних прав і обов'язків у сфері здійснення публічного врядування. Вони мають необхідний комплекс передумов соціального характеру, тому їм притаманні власні суб'єктивні права та 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 та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Виділяються такі особливості громадських рад та їх адміністративно-правового статусу: по-перше, діяльність кожної окремо створеної ради деталізується в окремих положеннях, які приймаються на основі Типового положення відповідними органами публічної влади, при яких такі ради утворюються; по-друге, такі ради виступають у якості колективного суб'єкта, який включає в себе сукупність індивідів, які об'єднуються задля спільної участі у роботі відповідної громадської ради; по-третє, оскільки між особами, які входять до складу ради (членами ради) існують відповідні соціальні та професійні зв'язки, це дозволяє їм здійснювати внутрішню комунікацію та виробляти конкретні пропозиції від імені одного колективного суб'єкта в процесі реалізації адміністративних правовідносин.

6. Визначено, що нормативне закріплення діяльності громадських рад закріплено в Типовому положенні про громадську раду, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. У ньому окреслюється загальний напрям їх діяльності як окремих суб'єктів адміністративного права. Однак воно є недосконалим через встановлення законодавцем тимчасовості їх діяльності. Необхідно внести зміни до чинного 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 у м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, органами, відповідальними за формування корпусу суддів та здійснення антикорупційної політики, для забезпечення та сприяння участі громадян України, інституцій громадянського суспільства у реалізації їх права на участь в управлінні державними справами в різних сферах суспільного життя.

7. Пропонується вдосконалити мету створення громадських рад, що розкриватиме їх правову природу та основні напрями діяльності, а саме: забезпечувати громадянам можливість реалізації права на участь в управлінні державними справами задля покращення здійснення органами влади сервісної діяльності, здійснення публічного врядування із врахуванням пропозицій таких рад під час прийняття конкретних рішень організаційного та нормативного характеру у відповідній сфері, що дозволить забезпечити захист прав і свобод громадян на місцевому, регіональному чи державному рівні.

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

9. Визначено, що відсутність належного правового регулювання моменту виникнення адміністративної право- та дієздатності 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 та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Необхідно встановити таке: «Рішення про створення, припинення діяльності громадської ради оформлюються відповідним актом органом виконавчої влади, при якій така рада утворюється». Це виключить будь-які суперечності та дозволить точно встановити момент виникнення чи припинення правосуб'єктності у громадських рад.

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

11. Встановлено, що у зарубіжних країнах, таких як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, країни Західної Європи, сформувались власні правові традиції створення громадських рад. Окремі аспекти та особливості правого 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 в різних країнах є неоднаковим. Визначення правового статусу

громадських рад у зарубіжних країнах відбувається на різних рівнях законодавства. Є такі способи закріплення правового статусу таких рад та здійснення їх організаційно-правового забезпечення: на рівні конституцій (Франція, Італія тощо), на рівні спеціальних законів (Великобританія, Ірландія, Польща, Болгарія, Словаччина); на рівні Конституції та спеціального закону (Італія); на рівні законодавства федерацій та суб'єктів федерації (США). Діяльність громадських рад безпосередньо здійснюється на підставі норм права, які визначаються у нормативно-правових актах. Ними деталізується порядок їх функціонування. До них належать статuti, положення тощо. Незалежно від країни створення таких консультативних органів адміністративно-правовий статус громадських рад визначається з огляду на закріплення таких елементів їх адміністративно-правового статусу: підстав створення, обрання членів таких органів з числа представників підприємств, установ, організацій, представників різних сфер промисловості, секторів економіки; порядку надання експертних висновків та переліку органів влади, до яких такі висновки можуть надаватись; строку повноважень; порядку заміни члена консультативно-дорадчого органу та підстав дострокового припинення повноважень. Наявні випадки, коли такі ради звітують перед органом публічної влади, при якому вони створені.



# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Адміністративне право : навч. посібн. / В.В. Баштанник, І.Д. Шумляєва ; 2 - е вид., переробл. і доповн. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.
3. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. Москва : Спарк, 2003. 464 с.
4. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін. ; за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
5. Адміністративне право України : навч. посібн. / В.К. Шкарупа, Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевська та ін. Київ : Істина, 2007. 216 с.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 187 с.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. Москва : Велби ; Проспект, 2008. 576 с.
8. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва : Издательство «НОРМА», 2001. 752 с.
9. Андрійчук Т. Державна підтримка розвитку громадянського суспільства в Україні у 2007–2020 роках: стратегічні завдання та механізми реалізації. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2021. Т. 48, № 4. С. 36–42.
10. Андрійчук Т.С. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 71–79.
11. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург : РГБ, 2006. 522 с.

12. Батищев Г.С. Особенности культуры глубинного общения. Гносеологические и мировоззренческие проблемы. Москва, 1987. С. 13–51.

13. Бахтин М.М. К философии поступка. *Философия и социология науки и техники*. Москва, 1986. С. 7–68.

14. Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. Москва, 1979. С. 612.

15. Білоус О.В. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів як категорія адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 73–77.

16. Бродель Ф. Время мира. Москва, 1992. 679 с.

17. Библер В.С. От наукоучения – к логике культуры (два философских введения в двадцать первый век). Москва : Издательство политической литературы, 1991. 237 с.

18. Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. ; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. Москва : Прогресс, 1988. 488 с.

19. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 213 с.

20. Вавилов С.И. Принципы гипотезы оптики Ньютона : собрание сочинений. Т. III. Москва, 1956. 271 с.

21. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.

22. Вінницький О.О. Адміністративно-правовий статус громадських рад при органах виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2018. 203 с.

23. Висоцька О. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j&pdf/Dutp\\_2012\\_2\\_37.pdf](http://nbuv.gov.ua/j&pdf/Dutp_2012_2_37.pdf)

24. Віхляев М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36–43.

25. Галай А.О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління : монографія. Київ : КНТ, 2015. 408 с.

26. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.

27. Гердерн Г. Идеи к философии истории человечества. Москва, 1977. 703 с.

28. Грабильніков А.В. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. № 4. С. 16–21.

29. Громадська рада при адміністрації Державної прикордонної служби України. *Державна прикордонна служба України* : вебсайт. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/gromadska-rada-pri-administracii-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini/> (дата звернення: 14.06.2022).

30. Громадська рада при Міністерстві оборони України. *Міністерство оборони України* : вебсайт. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskisty/gromadska-rada/> (дата звернення: 14.06.2022).

31. Громадські ради в цифрах : загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносільська та ін. ; Український незалежний центр політичних досліджень. Київ : Агентство «Україна», 2011. 124 с.

32. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень – серпень 2021р.). *Центр Разумкова* : вебсайт. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-ukrainy> (дата звернення: 14.06.2022).

33. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. / Рада Європи. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2) (дата звернення: 14.06.2022).

34. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 952. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p> (дата звернення: 14.06.2022).

35. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2012 р. № 671. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

36. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

37. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. / Рада Європи. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

38. Загальна декларація прав людини : міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. / Організація Об'єднаних Націй. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

39. Закон за икономически и социален съвет. *Българският правен портал* : вебсайт. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135184392> (дата звернення: 16.06.2022).

40. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.01 ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.

41. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. *Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права»*. Москва : Статут, 2000. 777 с.

42. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами. *Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України* : вебсайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanskesuspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali> (дата звернення: 24.06.2022).

43. Кириченко Ю.М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7, ч. 2. С. 41–47.

44. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

45. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24) : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 13.04.2022).

46. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

47. Коломоець Т.О., Колпаков В.К. Доктрина адміністративного права vs постмодерн: від «сервісної» галузі до права юридичних смислів. *Право України*. 2022. № 4. С. 34–51.

48. Колпаков В. Адміністративна деліктоздатність іноземців: проблеми регулювання відповідальності. *Право України*. 2004. № 1. С. 81–85.

49. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

50. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

51. Кун Т. Структура научных революций / пер. с англ. Т. Кун ; сост. В.Ю. Кузнецов. Москва : ООО «Издательство АСТ», 2003. 605 с.

52. Кун Т. Структура научных революций. Київ : Port-Royal, 2001. 228 с.

53. Колпаков В., Кузьменко О. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 809 с.

54. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

55. Крайній П.І. Адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2022. 207 с.

56. Малахов В. Спілкування. Філософський енциклопедичний словник. Київ, 2002. 715 с.

57. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с., С. 193.

58. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.

59. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Харьков : Одиссей, 2007. 360 с.

60. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве : монографія. Москва : Юристъ, 2004. 250 с.

61. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнародний документ від 19 жовтня 1973 р. / Організація Об'єднаних Націй. База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

62. Національна доповідь про імплементацію Орхуської конвенції за 2017–2020 роки. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України : вебсайт. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37886.html> (дата звернення: 14.06.2022).

63. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. Москва, 2002. 832 с.

64. Нестерович В.Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 138–145.

65. Овчинников Н.Ф. Методологические принципы в истории научной мысли ; Изд. 2-е, стереотипное. Москва : Эдиториал УРСС, 2003. 143 с.

66. Озадовська Л.В. Парадигма діалогічності в сучасному мисленні : монографія. Київ : ПАРАПАН. 2007. 164 с.

67. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті : хартія від 21 травня 2003 р. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f> (дата звернення: 14.06.2022).

68. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету

Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

69. Положення про громадську раду при Міністерстві освіти і науки України : Наказ від 25 травня 2021 р. № 572 / Міністерство освіти і науки України. URL: [https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadka-rada/polojenu/Polozhennya.HR.MON-572-25.05.21\\_26\\_05.pdf](https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadka-rada/polojenu/Polozhennya.HR.MON-572-25.05.21_26_05.pdf) (дата звернення: 14.06.2022).

70. Положення про громадську раду при Міністерстві соціальної політики України : Наказ від 16 жовтня 2019 р. № 1484 / Міністерство соціальної політики України. URL: [https://www.msp.gov.ua/files/gumanitarka/2019/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%93%D0%A0\\_16.10.2019.pdf](https://www.msp.gov.ua/files/gumanitarka/2019/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%93%D0%A0_16.10.2019.pdf) (дата звернення 14.06.2022).

71. Положення про громадську раду при Міністерстві юстиції України : Наказ від 12 травня 2021 р. № 1660/5 / Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/05/13/20210513151119-98.pdf>

72. Положення про Громадську раду при МВС України / Міністерство внутрішніх справ України. URL: [https://mvs.gov.ua/uk/for\\_citizens/gromadska-rada/polozennya-pro-gromadsku-radu](https://mvs.gov.ua/uk/for_citizens/gromadska-rada/polozennya-pro-gromadsku-radu) (дата звернення: 14.06.2022).

73. Положення про Громадську раду при Державній службі України з надзвичайних ситуацій. URL: <https://dsns.gov.ua/uk/gromadska-rada/pravova-osnova-gromadskoyi-radi>.

74. Положення про Молодіжну громадську раду при Ірпінському міському голові. URL: <https://imr.gov.ua/polozhennya-pro-molodizhnu-gromadsku-radu-pri-irpinskomu-miskomu-golovi> (дата звернення: 14.06.2022).

75. Положення про молодіжну раду. URL: <https://koryukivka-rada.gov.ua/konsultatyvno-doradchi-organy/molodizhna-rada/polozhennya-pro-molodizhnu-radu/> (дата звернення: 14.06.2022).

76. Постанова Великої палати Верховного Суду України від 14 листопада 2018 р., судова справа № 559/827/16-а (К/9901/13630/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77910951> (дата звернення: 14.06.2022).

77. Постанова Верховного Суду України від 12 січня 2016 р., судова справа № 826/11299/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56973819>. (дата звернення: 14.06.2022).

78. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 грудня 2017 р., судова справа № 826/8530/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71055630> (дата звернення: 14.06.2022).

79. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#o446> (дата звернення: 14.06.2022).

80. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 р. № 353. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2019-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

81. Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 р. № 356. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

82. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

83. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 14.06.2022).

84. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021–2022 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2021 р. № 149-р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

85. Партнерство «Відкритий Уряд». *Урядовий портал* : єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL:



<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/partnerstvo/zvit-2021.pdf> (дата звернення: 14.06.2022).

86. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 21.10.2021).

87. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

88. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 р. № 228. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п> (дата звернення: 14.06.2022).

89. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Наказ Міністерства юстиції України від 18 червня 2015 р. № 1000/5. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

90. Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-п#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

91. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

92. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

93. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

94. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

95. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

96. Про створення Ради промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. № 210. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

97. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#Text> (дата звернення: 14.06.2022).

98. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 14.06.2022).

99. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.06.2022).

100. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-p#Text> (дата звернення: 13.11.2021).

101. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 14.06.2022).

102. Рішення ЄСПЛ у справі «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства» від 08 липня 2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_105#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_105#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

103. Рішення ЄСПЛ у справі «Дубецька та інші проти України» від 10 лютого 2011 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_689](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689) (дата звернення: 14.06.2022).

104. Рішення ЄСПЛ у справі «Гримковська проти України» від 21 липня 2011 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_729](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_729) (дата звернення: 14.06.2022).

105. Рішення ЄСПЛ у справі «Дземюк проти України» від 04 червня 2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a51#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

106. Римаренко Ю.І. Правове регулювання. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 752.

107. Ребкало В.А. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навчальний посібник / за заг. ред. В.В.Тертички, В.А.Шахова. Львів : НАДУ, 2012. 352 с.

108. Реймон А. Избранное: введение в философию истории / пер. с фр. Москва : ПЕРСЭ ; Санкт-Петербург : Университетская книга, 2000. 543 с.

109. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 06 грудня 2001 р. № Rec (2001)19. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text) (дата звернення: 14.06.2022).

110. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / ред. Т.С. Шевченко, І.Є. Розкладай. Київ : Москаленко О.М., 2014. 214 с.

111. Скаун О.Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.

112. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. С. 267.

113. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2. С. 376.

114. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8. С. 426.

115. Софінська І. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: від законодавчого закріплення до імплементації. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Львів, 20 грудня 2019 р. / за наук. ред. проф.

М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 85–90.

116. Тойнбі А. Дослідження історії. Том 1 / пер. з англ. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1995. 614 с.

117. Тарахонич І.І. Правове регулювання та правовий вплив як юридичні категорії: співвідношення понять. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 10–14.

118. Український соціум : кол. монографія / за ред. В.С. Крисаченка ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : Знання України, 2005. 791 с.

119. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М.Б. Левина. Москва : АСТ «ХРАНИТЕЛЬ», 2007. 588 с.

120. Франк С.Л. Реальность и человек. Метафизика человеческого бытия. Париж : Издательство «УМСА-PRESS», 1956. 416 с.

121. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. Москва : Юридическая литература, 1974. 352 с.

122. Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. *Вісник Академії правових наук України*. 2009, № 3. С. 29–38.

123. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 111–116.

124. Юридична енциклопедія / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 3 : К–М. 2001. 792 с.

125. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П–С. 736 с.

126. Administrative procedure act (5 U.S.C. subchapter II). National Archives. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure> (date of access: 14.06.2022).

127. Arnstein S.R. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Vol. 35, no. 4. P. 216–224. URL: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

128. Bailey N. Local strategic partnerships in England: the continuing search for collaborative advantage, leadership and strategy in urban governance. *Planning Theory & Practice*. 2003. Vol. 4, no. 4. P. 443–457. URL: <https://doi.org/10.1080/1464935032000146291> (date of access: 14.06.2022).

129. Bailey N, Barker A, MacDonald K. Partnership agencies in British urban policy. London : UCL Press, 1995. 224 p.

130. Croley P. Steven, Funk F. William. The Federal Advisory Committee Act and Good Government. *The Yale Journal on Regulation*. Vol. 14:451, 1997. P. 451–557.

131. Cabinet Office. Classification of public bodies: information and guidance. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/classification-of-public-bodies-information-and-guidance> (дата звернення: 14.06.2022).

132. Communications Systems Inc. v. Federal Communications. *Commission and United States of America*. № 595 F.2d 797. Dec. 29, 1978. Justia Law. URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/595/797/324273/> (date of access: 14.06.2022).

133. Constitution of Italy. The Constitutional Court of the Republic of Armenia. URL: [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/italy/italy--r.htm#sub\\_para\\_N\\_2303](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy--r.htm#sub_para_N_2303) (date of access: 21.12.2021).

134. Constitution of Slovenia. The Constitutional Court of the Republic of Armenia. URL: [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm) (date of access: 07.12.2021).

135. Debbach Ch. Science administrative. Daltoz, 1971. P 1.

136. Federal advisory committee act. Bureau of Educational and Cultural Affairs / Promoting Mutual Understanding. URL: <https://eca.state.gov/files/bureau/faca.pdf> (дата звернення: 14.16.2022).

137. Fresno Code of Ordinances. Municode Library. URL: [https://library.municode.com/ca/fresno/codes/code\\_of\\_ordinances?nodeId=MUCOFR\\_CH10REREPUNUREPRCOUS\\_ART13HEAISMPR\\_S10-1304FRCLAIADCOESCO](https://library.municode.com/ca/fresno/codes/code_of_ordinances?nodeId=MUCOFR_CH10REREPUNUREPRCOUS_ART13HEAISMPR_S10-1304FRCLAIADCOESCO) (date of access: 14.06.2022).

138. General Services Administration. Encyclopedia Wikipedia online. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/General\\_Services\\_Administration#Structure](https://en.wikipedia.org/wiki/General_Services_Administration#Structure) (date of access: 14.06.2022).

139. Gold Susan Dudley. Freedom of Information Act. New York, NY : Marshall Cavendish Benchmark, 2012. 143 p.

140. Historique Le Conseil économique social et environnemental. Le Conseil économique social et environnemental. URL: <https://lecese.fr/decouvrir-cese/historique> (date of access: 16.06.2022).

141. Industrial Development Act 1982. Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/52/contents> (дата звернення: 14.06.2022).

142. Industrial injuries advisory council. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/industrial-injuries-advisory-council/about#iiac-ongoing-rolling-programme-of-work> (date of access: 22.12.2021).

143. Karty K.D. Closure and capture in federal advisory committees. *Business and Politics*. Vol. 4. 2002. P. 213–238.

144. Masterman M. The Nature of a Paradigm. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge. 1970. P. 59–89.

145. Migration Advisory Committee. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee> (дата звернення: 14.06.2022).

146. Moore G., Sobieraj S., Whitt J., Mayorova O., Beaulieu D. Elite interlocks in three U.S. sectors: Nonprofit, corporate, and government. *Social Science Quarterly*. Vol. 83. 2002. P. 726–744.

147. National Economic and Social Development Office Act 2006. Irish Statute Book. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/21/enacted/en/print#sec1> (date of access: 16.06.2022).

148. National Insurance (Industrial Injuries) Act 1965. Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/52/enacted> (дата звернення: 14.06.2022).

149. Ordonnance portant loi organique relative au Conseil économique et social n 58-1360 du 29 décembre 1958. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339361/2011-09-20> (date of access: 21.12.2021).

150. Porras I.M. The City And International Law. Pursuit Of Sustainable Development. *Fordham Urban Law Journal*. Vol. 36, Issue 3, 2008. P. 538–596.

151. Public citizen v. United States Department of Justice et al. Washington Legal Foundation v. *United States Department of Justice*. № 88. P. 429. June 21, 1989 / Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/491/440> (date of access: 14.06.2022).

152. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings. Legal Information Institute. URL: [https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552#a\\_4\\_F](https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552#a_4_F) (дата звернення: 19.11.2021).

153. Social Security Administration Act 1992. Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/5/schedule/6/enacted> (дата звернення: 14.06.2022).

154. Strange J. The Impact of Citizen Participation on Public Administration. *Public Administration Review*. 1972. № 32. P. 457.

155. San Antonio Code of Ordinances. Municode Library. URL: [https://library.municode.com/tx/san\\_antonio/codes/code\\_of\\_ordinances?nodeId=PTIICO\\_CH2AD\\_ARTVHIDERECO\\_S2-143DUFUJUSANECO](https://library.municode.com/tx/san_antonio/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTIICO_CH2AD_ARTVHIDERECO_S2-143DUFUJUSANECO) (date of access: 14.06.2022).

156. The bill of rights: a transcription. National Archives. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript> (date of access: 14.06.2022).

157. The constitution: amendments 11–27. National Archives. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27> (date of access: 14.06.2022).

158. The freedom of information act. Legal Information Institute. URL: [https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552#a\\_4\\_F](https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552#a_4_F) (date of access: 19.11.2021).

159. The Federal Advisory Committee Act. U. S. General Services Administration. URL: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/the-federal-advisory-committee-act> (date of access: 14.06.2022).

160. The Privacy Act of 1974. U.S. Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/archives/opcl/page/file/844481/download> (дата звернення: 14.06.2022).

161. Ustaw o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. LexLege – System Informacji Prawnej, akty prawne. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie/art-3/> (date of access: 16.06.2022).

*Наукове видання*

**КРАЙНІЙ П. І.**

**ГРОМАДСЬКІ РАДИ В УКРАЇНІ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Монографія

Технічне редагування  
Верстання  
Дизайн обкладинки

Тетяна Шутова  
Тихон Мартиненко  
Валерія Савельєва



Г Е Л Ь В Е Т И К А  
В И Д А В Н И Ч И Й Д І М

WWW.HELVETICA.UA

Підписано до друку 30.09.2022 р. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Droid. Цифровий друк.  
Ум. друк. арк. 8,63. Тираж 300. Замовлення № 1122М-163.  
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 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.