

**ПРИВАТНА УСТАНОВА  
«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**КУЗНЕЦОВ ОЛЕКСАНДР ПЕТРОВИЧ**

УДК 342.92

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ  
ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ  
ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

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

\_\_\_\_\_ О.П. Кузнецов

Науковий керівник – **Боровик Андрій Володимирович**,  
доктор юридичних наук, доцент,  
відмінник освіти України

Ужгород – 2025

## АНОТАЦІЯ

**Кузнецов О.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2025.

У роботі встановлено зміст поняття та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Охарактеризовано порядок утворення та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації. Встановлено актуальні питання адміністративно-правового регулювання порядку формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначається, що громадянське суспільство є потужною рушійною силою в будь-якій цивілізованій державі, адже саме інститути громадянського суспільства дозволяють консолідувати зусилля соціально-активних громадян з метою реального впливу на формування та реалізацію державної політики, управління державними справами. Проте самі по собі інститути громадянського суспільства мають обмежений правовий інструментарій впливу на суб'єктів владних повноважень, тому найбільш дієвою організаційно-правовою формою активної участі громадян в управлінні державними справами є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас формування складу громадських рад з представників інститутів громадянського суспільства потребує належної адміністративно-правової регламентації, адже саме справедлива та

раціональна процедура обрання членів громадських рад органів публічної адміністрації є гарантією належного представництва різних соціальних груп населення в громадських радах та реалізації публічних та приватних інтересів учасників відповідних правовідносин.

Констатовано, що створення громадських рад в Україні в 2004 році стало спробою органів публічної адміністрації покращити імідж влади та продемонструвати громадськості та міжнародним партнерам розвиток інститутів демократії та громадянського суспільства в Україні. З цією метою 15 жовтня 2004 року Кабінет Міністрів України приймає постанову № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Цією ж постановою було утворено Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, а також затверджено Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Вказано, що подальша нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України у цій сфері сприяла удосконаленню механізму утворення складу громадської ради органів державної влади та місцевого самоврядування, розширенню повноважень громадських рад органів публічної адміністрації тощо.

Зроблено висновок, що часті зміни адміністративно-правових засад порядку формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації не сприяють дотриманню принципу сталості (стабільності) національного законодавства та юридичної практики, тому, враховуючи історичний досвід, правові засади формування та діяльності громадських рад доцільно закріпити на рівні закону.

На підставі аналізу наукових публікацій встановлено тенденцію щодо активізації доктринальних досліджень актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері

функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вказано, що питання діяльності громадських рад та інших інститутів демократії і громадянського суспільства привертають значну увагу вчених-адміністративістів, які прагнуть удосконалити адміністративно-правове регулювання механізмів забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, у формуванні та реалізації державної політики.

Обґрунтовано, що саме революційні політичні процеси 2004 та 2014 років призвели до активізації наукових досліджень місця та ролі інститутів громадянського суспільства в управлінні державою, вивчення зарубіжного досвіду діяльності громадських рад та інших інструментів демократії участі з метою імплементації кращих світових практик в національне законодавство та юридичну практику.

Зроблено висновок, що ключовим науковим підходом, який дозволяє розкрити сутність діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є синергетичний науковий підхід. Синергетика як наука дозволяє розглядати громадянське суспільство як систему, що прагне до самоорганізації та самовдосконалення. Результатом такої самоорганізації є поява інститутів громадянського суспільства, представники яких прагнуть приймати участь в управлінні державними справами, у тому числі, будучи обраними до складу громадських рад органів публічної адміністрації. Саме в роботі громадських рад, які забезпечують консультації суб'єктів владних повноважень із громадськістю та здійснюють громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації, проявляється синергетика (дослівно – «спільна дія») всіх учасників громадянського суспільства, тобто об'єднання зусиль для впливу на формування державної політики та недопущення узурпації державної влади.

Зазначається, що діяльність громадських рад органів публічної адміністрації ґрунтується на ієрархічній системі міжнародних (рекомендації

Комітету міністрів Ради Європи) та національних нормативно-правових актів, а також на фундаментальних принципах права. Унікальність правового режиму діяльності громадських рад полягає в органічному поєднанні спеціально-дозвільного та загально-дозвільного типів правового регулювання, виходячи з того, що громадські ради органів публічної адміністрації є одночасно і інститутами громадянського суспільства, і інститутами (інструментами) демократії участі, тобто безпосередніми учасниками формування та реалізації державної політики при органах державної влади та місцевого самоврядування. Так, у відповідності до положень чинного законодавства, органи публічної адміністрації утворюють консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Охарактеризовано основні підзаконні нормативно-правові акти, якими врегульовано порядок формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи постанову Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та окремі Положення про громадські ради при міністерствах та інших органах публічної адміністрації, а також судову практику.

Підтримано висловлену у наукових публікаціях ідею, що важливим напрямом удосконалення правового регулювання інститутів деліберативної демократії та демократії участі є закріплення їх інструментів на рівні закону.

Зроблено висновок, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації потребує удосконалення з урахуванням сучасного рівня цифровізації суспільних відносин, а також появи нових інститутів громадянського суспільства та інноваційних інструментів деліберативної демократії та демократії участі.

Визначено, що сучасне громадянське суспільство в Україні розвивається в складних умовах правового режиму воєнного стану, коли державою встановлено певні обмеження щодо реалізації політичних прав і свобод громадян.

Охарактеризовано актуальні питання діяльності громадських рад в контексті євроінтеграції, а саме, щодо необхідності виконання рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, а також приведення національного законодавства у сфері правового регулювання порядку утворення та функціонування громадських об'єднань у відповідність до норм та принципів права ЄС.

До актуальних проблем діяльності громадських рад органів публічної адміністрації віднесено наявність корупційних факторів в процесі формування складу громадських рад; недостатній рівень прозорості діяльності громадських рад та недосконалість механізму їх звітування перед громадянським суспільством; часті зміни національного законодавства у даній сфері суспільних відносин, що не сприяє дотриманню принципу правової визначеності та формуванню правової і політичної культури громадян тощо.

Встановлено, що в національному законодавстві наявні правові прогалини щодо адміністративно-правового регулювання взаємодії громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства.

Визначено, що інститути громадянського суспільства, представники яких не потрапили до складу громадських рад органів публічної адміністрації, повинні мати інструменти взаємодії з чинними складами громадських рад, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану, коли діє мораторій на утворення нового складу громадських рад.

Зроблено висновок щодо доцільності розширення повноважень громадських рад органів публічної адміністрації в частині можливості їх об'єднання та спільної участі в засіданнях органів державної влади, якщо

питання, яке вирішується органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акту (до прикладу – спільного наказу).

Проаналізовано досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Встановлено, що в більшості цивілізованих зарубіжних країн функціонують громадські ради органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відзначено позитивний досвід США щодо організації роботи громадських рад, основним завданням яких є здійснення оперативного контролю за рішеннями, які приймаються комісіями в межах міських рад. Встановлено, що громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення самоврядних функцій у США є альтернативним інструментом громадських слухань.

Виокремлено позитивний досвід функціонування громадських рад в Королівстві Данія на прикладі Данської ради у справах біженців (DRC), яка є найбільшою міжнародною неурядовою організацією Данії, що спеціалізується на проблемах вимушеного переміщення.

Проаналізовано досвід Французької Республіки щодо організації діяльності громадських рад органів публічної адміністрації. Встановлено, що з 2022 року законом «Про місцеву демократію» у Франції передбачено обов'язковість створення «районних рад» – муніципальних форумів за участю місцевого населення, які є консультативними органами при органах місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що запозичення позитивного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів публічної адміністрації необхідно здійснювати з урахуванням національних правових традицій та звичаїв, особливостей правосвідомості та правової культури громадян України.

За результатами проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного національного законодавства та юридичної практики у сфері діяльності громадських рад органів публічної адміністрації. Зокрема, запропоновано:

- формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку та в строки, визначені органом виконавчої влади;

- пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації – доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (наразі – 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, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності;

- удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їх діяльності. Зокрема, доцільно нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов'язок щоквартально оприлюднювати звіт про свою діяльність на офіційних веб-сайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені;

- розробити та прийняти перспективний Закон України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі», яким буде врегульовано на рівні закону порядок утворення та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а

також порядок використання інших правових інструментів деліберативної демократії та демократії участі, включаючи такий інноваційний інструмент як громадські асамблеї (форуми);

- розширити передбачені чинним законодавством України повноваження громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно нормативно закріпити право громадських рад об'єднуватися та приймати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акту (наприклад, спільного наказу).

Підкреслено важливість подальшого доктринального дослідження даної тематики з метою формування та нормативного закріплення інноваційного інструментарію деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, виконавча влада, громадський контроль, громадські об'єднання, громадські ради, громадянське суспільство, демократія участі, інститути демократії, місцеве самоврядування, публічне управління.

## ANNOTATION

**Kuznetsov O.P. Administrative and legal regulation of the activities of public associations of Ukraine in the sphere of functioning of public councils of state authorities and local self-government bodies.** – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for obtaining a candidate degree in law sciences in specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhhorod National University, Uzhhorod, 2025.

The study establishes the meaning and essence of the concept of

administrative and legal regulation of the activities of public associations of Ukraine in the sphere of the functioning of public councils under state and local self-government bodies. It describes the procedure for the formation and functioning of public councils of public administration bodies and identifies current issues of administrative and legal regulation regarding the procedure for forming and operating public councils of state and local self-government bodies. It is noted that civil society is a powerful driving force in any civilized state, as it is the institutions of civil society that allow the consolidation of the efforts of socially active citizens in order to exert real influence on the formation and implementation of state policy and the management of public affairs. However, civil society institutions themselves have a limited legal toolkit to influence public authorities, so the most effective organizational and legal form of active citizen participation in public affairs is the public councils of state and local self-government bodies. At the same time, the formation of public council membership from representatives of civil society institutions requires proper administrative and legal regulation, since a fair and rational procedure for electing members of public councils of public administration bodies is a guarantee of adequate representation of various social groups in public councils and of the realization of public and private interests of the participants in the relevant legal relations.

It is established that the creation of public councils in Ukraine in 2004 was an attempt by public administration bodies to improve the image of the authorities and demonstrate to the public and international partners the development of democratic and civil society institutions in Ukraine. To this end, on October 15, 2004, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted Resolution No. 1378 "Some Issues on Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy," which approved the Procedure for Public Consultations on the Formation and Implementation of State Policy. The same resolution established the Public Council under the Cabinet of Ministers of Ukraine and approved the Regulations on the Public Council under the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Model Regulations on the Public Council under central and local executive

authorities. It is noted that further regulatory activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in this area contributed to improving the mechanism for forming public councils of state and local self-government bodies and expanding the powers of public councils of public administration bodies.

It is concluded that frequent changes in the administrative and legal framework for the formation and operation of public councils of public administration bodies do not contribute to the principle of stability in national legislation and legal practice; therefore, taking into account historical experience, it is advisable to enshrine the legal foundations for the formation and operation of public councils at the legislative level. Based on the analysis of academic publications, a trend is identified toward intensifying doctrinal research on the topical issues of administrative and legal regulation of public associations in Ukraine in the sphere of functioning of public councils of state and local self-government bodies. It is noted that the issues of the activities of public councils and other institutions of democracy and civil society attract considerable attention from administrative law scholars seeking to improve the administrative and legal regulation of mechanisms ensuring citizen participation in public affairs and in the formation and implementation of state policy.

It is substantiated that the revolutionary political processes of 2004 and 2014 led to increased research into the role and place of civil society institutions in state governance, the study of foreign experience with public councils and other participatory democracy tools, with a view to implementing the best international practices in national legislation and legal practice. It is concluded that the key scientific approach that makes it possible to reveal the essence of the activities of public associations of Ukraine in the sphere of public councils under state and local self-government bodies is the synergetic approach. Synergetics as a science allows civil society to be viewed as a system that strives for self-organization and self-improvement. The result of such self-organization is the emergence of civil society institutions whose representatives seek to participate in public governance, including by being elected to the membership of public councils of public

administration bodies. It is in the work of public councils, which provide for consultations between public authorities and the public and exercise public control over public administration bodies, that the synergetic effect (“joint action”) of all civil society participants is manifested — uniting efforts to influence state policy formation and prevent the usurpation of state power.

It is noted that the activities of public councils of public administration bodies are based on a hierarchical system of international (recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe) and national legal acts, as well as on fundamental principles of law. The uniqueness of the legal regime of public councils lies in the organic combination of the “special permit” and “general permit” types of legal regulation, given that public councils of public administration bodies are both civil society institutions and institutions (tools) of participatory democracy, that is, direct participants in the formation and implementation of state policy under state and local self-government bodies. In accordance with current legislation, public administration bodies create consultative, advisory, and other auxiliary bodies to hold consultations with public associations and prepare recommendations on issues within their remit.

The main subordinate legal acts regulating the formation and operation of public councils of state and local self-government bodies are described, including the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 996 of November 3, 2010 “On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy” and individual regulations on public councils under ministries and other public administration bodies, as well as judicial practice. The idea expressed in academic publications that an important direction for improving the legal regulation of deliberative democracy and participatory democracy institutions is to enshrine their tools at the legislative level is supported.

It is concluded that the current state of administrative and legal regulation of the formation and operation of public councils of public administration bodies requires improvement in view of the current level of digitalization of social relations, the emergence of new civil society institutions, and innovative tools of

deliberative and participatory democracy. It is noted that modern civil society in Ukraine is developing under the complex conditions of the legal regime of martial law, when the state has imposed certain restrictions on the exercise of citizens' political rights and freedoms. Topical issues of public councils' activities in the context of European integration are characterized, namely, the need to implement the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe and to bring national legislation in the sphere of legal regulation of the formation and functioning of public associations into conformity with EU norms and principles of law.

Current problems in the operation of public councils of public administration bodies include the presence of corruption risks in the process of forming council membership; insufficient transparency in their activities and an imperfect mechanism for reporting to civil society; and frequent changes in national legislation in this area, which undermine legal certainty and the development of citizens' legal and political culture. It is established that there are legal gaps in national legislation regarding the administrative and legal regulation of interaction between public councils of state and local self-government bodies and other civil society institutions. It is determined that civil society institutions whose representatives have not been elected to public councils of public administration bodies should have instruments for interacting with the current councils, especially under martial law, when a moratorium is in effect on forming new councils.

A conclusion is drawn on the advisability of expanding the powers of public councils of public administration bodies to allow them to unite and jointly participate in meetings of public authorities when the issue being considered has an interagency nature and the result of its discussion will be the adoption of a joint (interagency) legal act (for example, a joint order). Foreign experience in the administrative and legal regulation of public associations in the sphere of public councils of state and local self-government bodies is analyzed. It is established that in most developed countries public councils operate under executive and local self-government bodies. The positive experience of the USA is noted, where public

councils' main task is to exercise operational oversight over decisions made by commissions within city councils; in the U.S. system of local self-government, public councils (public advisory committees) serve as an alternative tool to public hearings. Positive experience is also highlighted in the Kingdom of Denmark, exemplified by the Danish Refugee Council (DRC), the country's largest international NGO specializing in forced displacement issues. The experience of the French Republic is also reviewed: since 2022, the "Local Democracy" law has required the creation of "district councils" — municipal forums involving the local population, serving as advisory bodies to local self-government.

It is concluded that adopting positive foreign experience in the administrative and legal regulation of public councils of public administration bodies should take into account national legal traditions and customs, as well as the specifics of legal consciousness and culture of Ukrainian citizens. Based on the research results, proposals are made to improve the current national legislation and legal practice regarding public councils of public administration bodies, including: forming public councils exclusively through ranked electronic voting using ICT, including via the official website of the executive authority; easing requirements for representatives of civil society institutions eligible for council membership; improving reporting mechanisms by requiring quarterly publication of reports on the official websites of the relevant public administration bodies; developing and adopting a prospective Law of Ukraine «On Instruments of Deliberative and Participatory Democracy» regulating the formation and operation of public councils and other tools of deliberative and participatory democracy (including citizens' assemblies); and expanding councils' powers to unite and jointly participate in public administration meetings on interagency issues.

The importance of continued doctrinal research in this area to form and enshrine innovative tools of deliberative and participatory democracy is emphasized.

**Key words:** administrative and legal foundations, civil society, executive authority, institutions of democracy, local self-government, participatory

democracy, public administration, public associations, public control, public councils.

## **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

*Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Кузнецов О.П. Адміністративно-правові засади діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування: сучасний стан та напрями удосконалення. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 432–439. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.63>.

2. Кузнецов О.П. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти формування громадських рад органів публічної адміністрації: адміністративно-правовий аспект. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 497–503. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.79>.

3. Кузнецов О.П. Основні функції та принципи діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 608–614. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.84>.

4. Кузнецов О.П. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 736–739. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/175>.

5. Кузнецов О. Правове регулювання участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення в контексті рекомендацій Ради Європи. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). Р. 261–266. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.38>.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Кузнецов О.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських рад в Японській Державі: позитивний приклад для України. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 378–380. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-99>.

2. Кузнецов О.П. Історія формування інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 545–550. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-149>.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>19</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>30</b>
1.1 Історія становлення та розвитку інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.....	30
1.2 Історіографія та методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.....	49
Висновки до розділу 1.....	75
<b>РОЗДІЛ 2 ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>78</b>
2.1 Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування: аналіз національного законодавства та судової практики.....	78
2.2 Актуальні питання адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів.....	105
2.3 Взаємодія громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства.....	121

Висновки до розділу 2.....	134
<b>РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ</b>	
<b>ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ</b>	
<b>ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>137</b>
3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування та перспективи його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.....	137
3.2 Перспективні напрями удосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування.....	155
Висновки до розділу 3.....	171
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>174</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>180</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>205</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Громадянське суспільство є потужною рушійною силою в будь-якій цивілізованій державі, адже саме інститути громадянського суспільства дозволяють консолідувати зусилля соціально-активних громадян з метою реального впливу на формування та реалізацію державної політики, управління державними справами. Проте самі по собі інститути громадянського суспільства мають обмежений правовий інструментарій впливу на суб'єктів владних повноважень, тому найбільш дієвою організаційно-правовою формою активної участі громадян в управлінні державними справами є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування.

Водночас формування складу громадських рад з представників інститутів громадянського суспільства потребує належної адміністративно-правової регламентації, адже саме справедлива та раціональна процедура обрання членів громадських рад органів публічної адміністрації є гарантією належного представництва різних соціальних груп населення в громадських радах та реалізації публічних та приватних інтересів учасників відповідних правовідносин.

У відповідності до положень чинного законодавства органи публічної адміністрації утворюють консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Порядок формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування нині передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», проте низка положень вказаного нормативно-правового акта потребує доопрацювання та вдосконалення з урахуванням сучасного рівня цифровізації суспільства та необхідності впровадження інноваційних інструментів деліберативної

демократії та демократії участі в національну юридичну та політичну практику.

На окрему увагу заслуговує зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, з огляду на необхідність адаптації національного законодавства до права ЄС. Цивілізовані зарубіжні країни пройшли складний шлях формування сучасних демократичних систем, тому дослідження їхнього досвіду у сфері правової регламентації формування та організації діяльності громадських рад органів публічної адміністрації заслуговує на увагу з метою виокремлення позитивного досвіду та визначення можливості і доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

Адміністративно-правові засади діяльності громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства, а також розвиток громадянського суспільства та механізму публічного управління досліджували такі відомі вчені, як: В. Бевзенко, Д. Белов, Ю. Бисага, І. Болокан, А. Боровик, М. Віхляєв, В. Дем'янчук, П. Діхтієвський, В. Доненко, О. Дрозд, О. Дубинський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, С. Кушнір, Ю. Легеза, П. Лютіков, Р. Мельник, Р. Миронюк, А. Орлова, Д. Приймаченко, Є. Соболь, В. Тильчик, С. Тимченко, А. Школик, О. Яра та інші.

Безпосередньо питання участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами є предметом наукових досліджень Т. Андрійчук (громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики), М. Віхляєва (громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їхній діяльності), І. Ковалевича (зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики), П. Крайнього (громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження), М. Сіцінської (громадська

рада: особливості її діяльності у секторі безпеки і оборони України), А. Халецького (зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства).

Однак питання комплексного вивчення адміністративно-правових засад регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування залишаються актуальними з урахуванням активного розвитку громадянського суспільства в Україні, прагнення громадян брати більш активну участь у формуванні та реалізації державної політики.

Зазначене зумовлює актуальність цього дослідження, його наукове та практичне значення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Роботу виконано в рамках планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права» та відповідно до Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр.

Проблематика дисертації корелюється з низкою загальнонаціональних стратегічних концепцій та актів, зокрема із Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., затвердженою Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021, Концепцією розвитку електронної демократії в Україні та планом заходів щодо її реалізації, які схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р, Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, а також Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року».

**Мета дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України та зарубіжних країн, а також вітчизняних, міжнародних наукових джерел і статистичних даних з'ясувати зміст та генезу становлення адміністративно-правових засад регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, сформулювати авторські пропозиції із підвищення ефективності їх реалізації. Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- охарактеризувати історію становлення та розвитку інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування;

- описати історіографію та методологію дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування;

- охарактеризувати сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування;

- визначити актуальні питання адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів;

- охарактеризувати взаємодію громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства;

- узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування та

визначити перспективи його імплементації в національне законодавство та юридичну практику;

– визначити перспективні напрями удосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані із діяльністю громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Методи дослідження.** У роботі використано органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, а також такі наукові підходи, як цивілізаційний, телеологічний, антропологічний та синергетичний.

Для характеристики історії становлення та розвитку інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування використано такі закони діалектики, як єдність і боротьба протилежностей та перехід кількісних показників у якісні, а також прийоми методу логіки (аналіз, синтез, дедукція та індукція), цивілізаційний та антропологічний наукові підходи (підрозділ 1.1). Для узагальнення історіографії та методології дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування використано закони та прийоми діалектики, системний метод, прийоми методу логіки та телеологічний науковий підхід (підрозділ 1.2).

З метою характеристики сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого

самоврядування використано системний та структурно-функціональний методи, прийоми методу логіки, формально-юридичний метод як похідний від аксіоматичного методу дослідження (підрозділ 2.1). Для визначення актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів використано закони діалектики, прийоми методу логіки, системний метод, а також синергетичний науковий підхід (підрозділ 2.2). Для характеристики взаємодії громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства використано закони та прийоми діалектики, структурно-функціональний метод, прийоми методу логіки та формально-юридичний метод (підрозділ 2.3).

З метою узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування та визначення перспективи його імплементації в національне законодавство та юридичну практику використано прийоми методу логіки, методи порівняльного законодавства, цивілізаційний та синергетичний наукові підходи (підрозділ 3.1). Для визначення перспективних напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування використано прийом «заперечення заперечення», прийоми методу логіки, формально-юридичний метод, метод юридичного моделювання, телеологічний та синергетичний наукові підходи (підрозділ 3.2).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, ратифіковані міжнародно-правові акти, законодавчі акти України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, судова та адміністративна практика.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за 2021–2024 рр., відомості офіційних вебсайтів суб'єктів публічної адміністрації України та громадських об'єднань, правова публіцистика.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є першим комплексним науковим дослідженням змісту та генези становлення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також перспектив їх розвитку, що враховує особливості сучасного стану наукового дослідження цієї сфери та практики участі представників інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами. У результаті проведеної роботи сформульовано нові наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

*уперше:*

– сформульовано авторське визначення поняття громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, які є консультативно-дорадчими органами, що утворюються при органах публічної адміністрації (вибираються представниками інститутів громадянського суспільства, проте Положення про громадську раду затверджується відповідним органом публічної адміністрації) та є унікальною організаційно-правовою формою забезпечення участі представників інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, формуванні та реалізації державної політики, здійсненні ефективного громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації та забезпеченні комунікації між громадянами та суб'єктами владних повноважень;

– доведено, що адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є ключовим фактором,

що забезпечує прозорість та ефективність формування і функціонування громадських рад органів публічної адміністрації, а також підвищує легітимність рішень суб'єктів владних повноважень, які прийняті під контролем та з урахуванням пропозицій і зауважень громадськості;

– обґрунтовано, що з метою удосконалення адміністративно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації в умовах інформаційного суспільства доцільно формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний вебсайт органу виконавчої влади, у порядку та у строки, визначені органом виконавчої влади;

– доведено, що з метою забезпечення легітимності діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування доцільно удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їхньої діяльності, а саме нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов'язок щоквартально оприлюднювати звіт про свою діяльність на офіційних вебсайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені;

*удосконалено:*

– підходи до розуміння форм та способів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, до яких слід віднести всі правові засоби впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень органами публічної адміністрації, а також правові засоби здійснення громадського контролю діяльності суб'єктів владних повноважень та забезпечення комунікації між громадянами та органами державної влади і місцевого самоврядування;

– аргументацію доцільності прийняття окремого Закону України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі» з метою правового врегулювання на рівні закону порядку формування та

діяльності громадських рад органів публічної адміністрації, а також використання інших інструментів демократії участі та деліберативної демократії, включаючи такий інноваційний інструмент, як громадські асамблеї (форуми);

– підходи до розуміння функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, які доцільно нормативно закріпити 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, або в перспективному Законі України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі»;

*дістали подальшого розвитку:*

– дослідження зарубіжного досвіду країн ЄС, а також Сполучених Штатів Америки та Японської Держави у сфері адміністративно-правової регламентації діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з метою виокремлення позитивного досвіду та визначення можливості і доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику;

– розуміння підходів до методології дослідження діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме приділення особливої уваги синергетичному науковому підходу, який дозволяє розглядати громадянське суспільство як систему, що прагне до самоорганізації та самовдосконалення, а діяльність громадських рад – як результат синергетики (спільної дії) представників інститутів громадянського суспільства з метою реального впливу на формування та реалізацію державної політики.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* як основа для подальших наукових досліджень проблематики участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики;

– *правотворчій діяльності* для вдосконалення нормативно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи прийняття перспективного Закону України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі»;

– *правозастосовній діяльності* для вдосконалення діяльності громадських рад органів публічної адміністрації та їх взаємодії з іншими інститутами громадянського суспільства;

– *навчальному процесі* у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу.

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дослідження були оприлюднені та доповідалися на 2 міжнародних науково-практичних конференціях: «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвійська Республіка, 3–4 жовтня 2024 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.).

**Публікації.** Основні результати й положення виконаного дослідження знайшли своє відображення в 7 наукових працях, серед яких – 4 наукові статті опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному фаховому виданні, та 2 тези доповідей на міжнародних науково-практичних заходах.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 213 сторінок, основний зміст – 161 сторінка. Список використаних джерел налічує 195 найменувань.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ**  
**ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ**  
**ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ**  
**ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**1.1 Історія становлення та розвитку інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування**

Дослідження актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування потребує детального аналізу історії становлення та розвитку інституту громадських рад та громадянського суспільства в Україні в цілому, адже дослідження історії дозволяє виявити та врахувати всі позитивні та негативні фактори, які впливали на державотворчі та соціальні процеси, розбудову демократії та правової держави, формування інститутів громадянського суспільства тощо. Крім того, дослідження історії становлення та розвитку державно-правових, соціальних явищ та процесів дозволяє виявити закономірності їх розвитку, можливі помилки в процесі здійснення публічного управління та адміністрування суспільних відносин в певний історичний період та не допустити відповідних помилок під час подальших реформ, розробки перспективного законодавства та в процесі практичної реалізації положень чинних нормативно-правових актів (юридичної практики).

Історія становлення громадянського суспільства в Україні в контексті правового регулювання громадських об'єднань має кілька ключових етапів і тісно пов'язана з розвитком демократичних інституцій.

Становлення громадянського суспільства в Україні відбувалося поступово і нерівномірно, під впливом історичних подій, політичних змін і

соціальних процесів. Після здобуття незалежності у 1991 році українці отримали можливість самостійно організовуватися у громадські об'єднання, захищати власні права й інтереси, впливати на державну політику. Спочатку ці процеси були досить хаотичними: виникало багато нових організацій, партій і рухів, однак бракувало досвіду, правової бази й довіри між громадянами та владою.

У 1990-х роках головну роль відігравали політичні партії та профспілки, але поступово почали формуватися незалежні громадські організації, які працювали у сферах освіти, культури, захисту прав людини та довкілля. Важливим поштовхом для розвитку громадянського суспільства стали масові рухи – студентські протести початку 90-х, а пізніше Помаранчева революція 2004 року, що показала здатність людей об'єднуватися для захисту демократичних цінностей.

Рішучий етап становлення припав на час Євромайдану 2013–2014 років. Саме тоді виникли потужні горизонтальні мережі солідарності: волонтерські ініціативи, медіа-проекти, правозахисні групи. Вони довели, що громадянське суспільство здатне діяти самостійно й ефективно навіть без підтримки державних структур. Подальша війна на сході країни та повномасштабне вторгнення у 2022 році ще більше посилили роль громадських ініціатив. Волонтерський рух, благодійні фонди та самоорганізація громад стали критично важливими для допомоги армії, переселенцям і місцевим громадам.

Сьогодні громадянське суспільство в Україні є динамічним та різноманітним. Воно включає не лише класичні організації, а й мережі активістів, цифрові ініціативи, локальні спільноти. Взаємодія з державою поступово стає більш системною: розвиваються механізми участі громадян у прийнятті рішень, громадські ради при органах влади, платформи електронної демократії. Попри виклики війни та економічні труднощі, українське суспільство демонструє високий рівень самоорганізації, солідарності та прагнення до демократичного розвитку.

У правовій площині першим системним документом, що регулював діяльність громадських організацій, став Закон «Про об'єднання громадян» 1992 року. Він визначив основи правового статусу об'єднань, але водночас містив чимало обмежень: забороняв юридичним особам бути засновниками, обмежував діяльність лише територією реєстрації, вимагав надмірно складної процедури створення та реєстрації. Саме ці фактори значною мірою гальмували розвиток громадянського суспільства.

Ситуація змінилася з прийняттям Конституції України, яка закріпила свободу об'єднань у громадські організації, а справжнім переломним моментом стало ухвалення нового Закону «Про громадські об'єднання» 2012 року, що набув чинності у 2013-му році. Він наблизив українське законодавство до європейських стандартів, усунув територіальні обмеження, спростив вимоги до кількості засновників, дозволив громадським організаціям займатися підприємницькою діяльністю в межах своїх статутних завдань, а також суттєво скоротив терміни та процедури реєстрації. Важливою новацією стало право таких об'єднань захищати не лише інтереси своїх членів, а й ширших суспільних груп [110].

Якщо порівнювати Закон «Про об'єднання громадян» 1992 року та Закон «Про громадські об'єднання» 2012 року, то перший закон 1992 року був побудований за логікою дозвільної системи: будь-яке об'єднання громадян мало обов'язково «легалізуватися» через реєстрацію або принаймні письмове повідомлення. У такій моделі нелегалізована діяльність визнавалася незаконною. Натомість новий закон 2012 року запровадив протилежний підхід: громадські об'єднання можуть виникати й діяти вільно, без жодної реєстрації, а державна реєстрація лише надає їм статус юридичної особи. Тобто відбувся перехід від обов'язкової «дозвільності» до принципу «свободи за замовчуванням».

Щодо засновників, у 1992 році встановлювався віковий і громадянський ценз: політичні партії могли засновувати лише громадяни України від 18 років, громадські організації – громадяни, іноземці та особи

без громадянства, але також лише з 18 років (для дитячих і молодіжних громадських організацій – з 15 років). Крім того, юридичні особи не могли виступати засновниками. У 2012 році ситуація змінилася: засновниками будь-якої громадської організації можуть бути щонайменше дві фізичні особи від 18 років, а також юридичні особи приватного права. Це спростило процес створення об'єднань і зняло бар'єри для ініціативного гуртування навколо асоціацій.

Територіальний принцип також зазнав кардинальної зміни. Закон 1992 року чітко поділяв об'єднання на місцеві, всеукраїнські та міжнародні й вимагав від «всеукраїнських» мережу осередків у більшості областей, що ставило високий бар'єр для виходу на національний рівень. Новий закон скасував територіальну класифікацію взагалі: після 2013 року будь-яке зареєстроване громадське об'єднання може діяти на всій території України, незалежно від місця реєстрації [110; 132].

Процедури легалізації також були спрощені. У 1992 році процес реєстрації супроводжувався довгим переліком документів, перевіркою статуту й широкою дискрецією органів влади, які могли відмовити через формальні невідповідності. Це часто призводило до затягувань і навіть судових спорів, що було предметом критики Європейського суду з прав людини. Закон 2012 року скоротив терміни розгляду (до 7 днів), встановив чіткі й вичерпні підстави для відмови та зобов'язав органи влади надсилати мотивовані рішення. Таким чином, процедура стала більш прозорою й прогнозованою.

У сфері прав і діяльності відмінність теж суттєва. Закон 1992 року дозволяв об'єднанням створювати підприємства лише «необхідні для досягнення статутних цілей», що створювало ризик довільного тлумачення. Він також обмежував громадські організації у праві захищати інтереси інших осіб поза межами членства. Закон 2012 року прямо закріпив право громадських організацій здійснювати підприємницьку діяльність, якщо це не суперечить статутним завданням, і дозволив відстоювати інтереси не тільки

членів, але й інших осіб, чії права чи інтереси збігаються з метою об'єднання [110; 132].

Фінансування у 1992 році було суворо регламентоване, з численними заборонами (зокрема від юридичних осіб із державною чи іноземною часткою понад 20 % у капіталі, анонімних пожертв тощо). Нова редакція закону зняла надмірні обмеження, залишивши тільки ті, що випливають із загального законодавства про фінансовий контроль і протидію відмиванню коштів. Це розширило можливості для залучення ресурсів із легальних джерел [110; 132].

Нарешті, ключова різниця стосувалася державного контролю та санкцій. Старий закон передбачав інтенсивний нагляд із боку легалізуючих органів і прокуратури, можливість попереджень, штрафів, тимчасових заборон діяльності й ліквідації за доволі широкими формулюваннями. У новому законі 2012 року контрольні функції були значно обмежені, а перелік підстав для примусового розпуску громадської організації чітко конкретизований.

Таким чином, порівняння двох законів демонструє еволюцію від адміністративно-дозвільної, надмірно зарегульованої радянської моделі 1992 року до більш ліберального й європейсько зорієнтованого підходу 2012 року. Якщо перший закон радше «дозволяв» суспільству організуватися за умови суворого контролю держави, то другий виходить із презумпції свободи об'єднання, гарантує мінімальні обмеження і відкриває простір для розвитку громадянського суспільства.

Таким чином, в правовому регулюванні діяльності громадських об'єднань в Україні відбулись кардинальні зміни, які дозволили значно розвинути відповідні інститути громадянського суспільства та забезпечити їх участь в управлінні державними справами завдяки механізму обрання представників громадських об'єднань до складу громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування.

М. Токар пропонуємо розглядати організаційний і змістовний розвиток громадських організацій в Україні за роки її сучасної незалежності в розрізі таких шести етапів: 1987 – 1990 роки: стихійно-організаційний; 1990 – 1998 роки: базово-нормотворчий; 1999 – 2005 роки: масово-мобілізаційний; 2006 – 2012 роки: частково-інституційний; 2013 – 2015 роки: активістсько-волонтерський; 2016 рік – по теперішній час: суспільно-інституційний [163, с. 123].

Перший етап – стихійно-організаційний. Хронологічно він охоплює 1987 – 1990 роки. Його основні характеристики полягають у активній фазі хаотичного творення нових інститутів ще лише народжуваного громадянського суспільства, відсутності правового регулювання їх діяльності в умовах трансформації суспільних відносин, відчуженості та протиставлення владним органам держави [163, с. 124].

Другий етап – базово-нормотворчий. Хронологічно він охоплює 1990 – 1998 роки. Його основні характеристики полягають у нормотворчій ініціативі влади, формуванні основоположної законодавчої бази функціональної діяльності громадських організацій в Україні. Складність цього етапу для розвитку громадських організацій полягала в тому, що за перші роки незалежності України надто повільним був процес переходу від нормативно-правової основи радянської політичної системи до нової демократичної.

Станом на 1991 рік в Україні діяло близько 300 громадських організацій. А впродовж 1992 – 1997 років їх кількість наблизилася до 800 організацій всеукраїнського статусу. Попри те, що їхня цільова законодавча база не була пріоритетною для законодавців одразу після здобуття незалежності України, демократичні ініціативи все ж поступово знаходили своє місце у нормативно-правовому полі. Так, ще 29 вересня 1990 року Президією Верховної Ради УРСР було прийнято постанову «Про порядок реєстрації громадських об'єднань». А вже 9 жовтня 1990 року чинності набув Закон СРСР «Про громадські об'єднання», згідно з яким громадським об'єднанням визнавалися добровільні формування, що виникли на основі

вільного волевиявлення громадян, котрі мають спільні інтереси [163, с. 127-128].

Важливе значення для становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства мало прийняття законів України: «Про благодійництво та благодійні організації» (1997 р.), «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (1997 р.), «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (1998 р.).

М. Токар зазначає, що про поживлення інтересу до проблем розвитку громадянського суспільства свідчать й інші тогочасні міністерські накази і постанови, серед яких «Тимчасові правила реєстрації благодійних фондів» (1993), «Про порядок легалізації об'єднань громадян» (1993), «Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні» (1993). Як результат, на 1996 рік публічних суб'єктів, що виступали інституціями громадянського суспільства у державі вже нараховувалося понад 12 000. Саме у цей час закладаються правові підвалини інституцій громадянського суспільства, що знаходять своє відображення, крім названих документів, і в Цивільному кодексі України та інших законодавчих і підзаконних актах [163, с. 128-129].

Третій етап – масово-мобілізаційний. Хронологічно він охоплює 1999 – 2005 роки. Його основні характеристики полягають у кількісному зростанні громадських організацій різної організаційної форми і територіального впливу. На цьому етапі громадські організації почали мобілізуватися, у тому числі й публічною владою, на вирішення не тільки тогочасних суспільних проблем, а й на виконання замовлень окремих політико-ідеологічних груп, здійснюючи водночас переважно функції груп тиску [163, с.129].

Швидко зростала й кількість громадських організацій. Станом на 2000 рік в Україні їх було зафіксовано вже близько 27 000, а в 2004 році – до 28 000. Прийнятий у 2003 році Закон України «Про державну реєстрацію

юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» конкретизував критерії діяльності різних організаційних інституцій громадянського суспільства. Громадяни України відчули можливість демократичного впливу на владу й мотивацію захисту спільних публічних інтересів. Постпомаранчевий період активізував громадянську свідомість і політичну культуру, сприяв відчуттю громадянської відповідальності українців за долю держави, участі в прийнятті суспільно значимих рішень [163, с. 130].

Четвертий етап – частково-інституційний. Хронологічно він охоплює 2006 – 2012 роки. Його основні характеристики полягають у регенерації проявів класичного громадянського суспільства, виходу відповідних інституцій держави і громадянського суспільства на конструктивний публічний діалог, правове коригування спеціалізованого (цільового) законодавства в напрямку адаптації до вимог європейських і світових демократичних норм [163, с. 130].

М. Токар зазначає, що заключна фаза цього етапу ознаменувалася прийняттям Верховною Радою України у 2012 році Закону України «Про громадські об'єднання». Значного резонансу набув і Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», зміст якого позитивно вплинув на перспективи функціонування національних громадських організацій [163, с. 132].

Слід відзначити, що саме в цей період публічна адміністрація та громадянське суспільство втратили свій шанс використати здобутки Помаранчевої Революції та прискорити євроінтеграційні процеси, провести радикальні економічні реформи. Політичні конфлікти між лідируючими партіями та політиками, економічна криза та інші негативні чинники призвели до розчарування населення чинною владою та повернення до влади В. Януковича, що в свою чергу призвело до поступового згорання демократії попри фіктивні «загравання» влади з інститутами громадянського

суспільства (елементом якого як раз і стало прийняття нового Закону України «Про громадські об'єднання»).

П'ятий етап – активістсько-волонтерський. Хронологічно він охоплює період від початку 2013 року до кінця 2015 року. Його основні характеристики полягають у відродженні «духу волонтерства» в діяльності громадських організацій, новітнього «узаконення» категорії «громадська організація» та появи в їхній діяльності модерних публічно-управлінських видів роботи (соціально-медичні послуги, креативна індустрія, розвиток місцевих громад тощо). Цей етап ознаменувався уведенням у дію в січні 2013 року Закону України «Про громадські об'єднання», який визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об'єднань. Незважаючи на чисельні поправки, цей правовий документ сформулював більш-менш чіткі визначення та межі публічного функціонування громадських організацій в Україні. На думку М. Токара, цей закон став результатом еволюції суспільно-політичних поглядів представників влади і громадянського суспільства. Чітке визначення формулювання «громадська організація», яке з'явилося у цій редакції закону, активізувало громадян до прояву активної автономної громадянської позиції. Найголовніше, що в законі чітко розмежовано статусну форму громадських організацій від політичних партій, вказано на «географію» об'єднань національного та міжнародного статусу й узаконено самоуправлінську суть і непідконтрольність органам державної влади [163, с. 132-133].

Таким чином, саме в цей період відбувається набуття чинності ключовим нормативно-правовим актом, який регулює порядок утворення та діяльності громадських організацій. І саме в цей період відбуваються ключові події новітньої історії України – Революція Гідності, падіння режиму Януковича та початок збройної агресії російської федерації проти

України, причому саме в двох перших революційних процесах приймають активну участь громадські організації та інші інститути громадянського суспільства.

Шостий етап характеризується тим, що громадські організації почали брати активнішу участь у структуруванні простору суспільно-корисних інституцій, готових до публічної взаємодії з ключовими «акторами» держави і громадянського суспільства. Але найцінніший здобуток цього етапу – набуття громадськими організаціями практики інституціоналізаційної діяльності. Це поживлення відбулося внаслідок введених у дію законів, які регулювали діяльність різних видів об'єднань громадян. Упродовж 2017 – 2019 років представники громадських організацій актуалізуються статусно, через проходження процедури перереєстрації, поновлюється право на дохідну частину тощо. Водночас, організації активно залучено до процесів ініціювання, обговорення, подання та прийняття законодавчих актів, впливу на регулювання і контроль кадрових призначень, реалізацію антикорупційних програм, вдосконалення публічно-управлінських відносин, а також до координації здійснення реформ на всіх рівнях публічного управління. І цей етап сьогодні ще не є завершеним [163, с. 134].

Наведена хронологія розвитку правового регулювання діяльності громадських об'єднань є важливою науковою основою для розуміння еволюції інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з органами публічної адміністрації.

На окрему увагу заслуговує історія формування сталої практики Європейського Суду з прав людини щодо громадських об'єднань та можливостей їх впливу на формування та реалізацію державної політики.

Так, практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства формувалася навколо статті 11 Конвенції (свобода об'єднань і мирних зібрань) у зв'язці зі статтею 10 (свобода вираження поглядів) і в результаті запропонувала цілісні відповіді на три великі блоки питань: створення й

реєстрація об'єднань; їхня діяльність, нагляд і розпуск; а також проведення зібрань і роль держави у забезпеченні простору для громадської участі. Вихідна презумпція Суду – громадські об'єднання, профспілки, партії й правозахисні неурядові організації є «необхідними для плюралізму й демократії», тому будь-яке обмеження має бути «передбачене законом», переслідувати легітимну мету й бути «необхідним у демократичному суспільстві», тобто пропорційним і заснованим на «доречних і достатніх» підставах. Ця триєдина перевірка є стрижнем переважної більшості рішень.

По-перше, щодо створення та реєстрації Європейський суд з прав людини послідовно критикує надмірний формалізм у відмовах у реєстрації або втручання у самовизначення об'єднань. У справах проти Азербайджану він визнавав порушення, коли органи влади роками затягували реєстрацію або пред'являли мінливі, технічні претензії до статутів (Ramazanova; Tebieti Mühafizə), наголошуючи, що реєстраційні процедури не повинні перетворюватися на прихований інструмент контролю й стримування громадської активності. Подібний підхід Суд виявляв і в контексті України, де надмірні вимоги до назви, цілей чи «територіального статусу» об'єднання оцінювалися як перешкоди суті права на свободу об'єднання (Koretskyu та ін.). У справі проти Польщі (Gorzelik) Європейський суд з прав людини одночасно нагадав, що держава має вузький простір розсуду, коли питання стосуються ідентичності меншин: небезпекою є підміна перевірки законності фактичною політичною оцінкою намірів засновників. Загальна лінія: «вхідний бар'єр» має бути низьким, а мотиви відмови переконливими й конкретними, а не припущеннями про майбутню діяльність [105].

По-друге, щодо нагляду, санкцій та розпуску, ЄСПЛ підкреслює, що розпуск або тривала заборона діяльності є «останнім засобом». Навіть у чутливих політичних контекстах Суд вимагав від держав продемонструвати наявність «нагальної суспільної потреби» і відсутність м'якших альтернатив. У справі «Республіканська партія Росії проти Росії» розпуск за формальними критеріями членства та регіональної представленості був визнаний

надмірним: формальні вимоги не мають душити політичний плюралізм. Окремий пласт – «закони про іноагентів»: у «Ecodefence та інші проти Росії» Суд визнав, що стигматизуюче маркування «іноземний агент», тягар звітності, штрафи й ризики розпуску не були «передбачені законом» у конвенційному сенсі та не відповідали необхідності й пропорційності, навіть якщо декларувалася мета «прозорості фінансування». У наступних справах щодо розширення «іноагентського» режиму на медіа, фізичних осіб і правозахисні організації Суд так само фіксував системні порушення статей 11 (у світлі статті 10) через стигму, chilling effect та професійні і економічні обмеження, що підривають роль «громадських вартових». Сукупно ця лінія показує: контроль за неурядовими організаціями допустимий, але закон має бути чітким, нейтральним і не перетворюватися на інструмент придушення критики влади [105].

Особливу увагу Європейський суд з прав людини присвятив перетину статей 10 і 11, а саме статусу неурядових організацій як «громадських вартових» (public watchdogs). Ще у справі TASZ (Társaság a Szabadságjogokért) Суд визнав, що відмова у доступі до суспільно важливої інформації неурядовій організації, яка має намір її поширити, може порушувати статтю 10. Велика Палата (Grand Chamber) ЄСПЛ у «Magyar Helsinki Bizottság» кодифікувала підхід: коли доступ до інформації є інструментально необхідним для виконання «вартової» ролі та участі у суспільних дебатах, держава не може відмовляти без вагомих причин. Ця логіка прямо підсилює спроможність громадянського суспільства збирати дані, моніторити державу і доводити результати до публіки, а отже зміцнює й гарантії статті 11 [105].

Окремий пласт практики ЄСПЛ присвячений профспілкам як інституту громадянського суспільства. ЄСПЛ пройшов шлях від обережного визнання «ядра» свободи асоціації до захисту змістовних елементів колективної дії. У справі «Demir and Baykara» Grand Chamber підтвердила, що стаття 11 охоплює право на колективні переговори (а отже й змістовний, а не суто

формальний, захист профспілкової діяльності), спираючись на «живий інструмент» і узгоджуючи Конвенцію з еволюцією міжнародних стандартів МОП. У «Wilson and National Union of Journalists» Суд засудив допуски національного права, які дозволяли роботодавцям матеріально стимулювати працівників відмовлятися від представництва профспілкою — така «економічна деконструкція» профспілки підриває саме право на асоціацію. Разом ці прецеденти захищають не лише право «створити профспілку на папері», а й її реальну ефективність [105].

Таким чином Європейський суд з прав людини встановив ряд доктринальних положень. По-перше, «якість закону»: втручання у статтю 11 можливе лише на основі чіткого, передбачуваного регулювання без прогалин і суперечностей (у т. ч. процедурних), інакше – автоматичне порушення, навіть без детальної оцінки пропорційності (приклад України у справах про зібрання). По-друге, «останній засіб» і «стриманість санкцій»: попередження, штрафи та, тим більше, розпуск мають бути обґрунтовані конкретними, доведеними ризиками; формальні гріхи статуту чи звітності не виправдовують ліквідації. По-третє, «антистигма і рівність доступу»: режими, які клеймують неурядові організації («іноагенти») або накладають асиметричні тягарі, несумісні з Конвенцією, якщо не доведена дійсна, а не уявна загроза й відсутні менш обтяжливі заходи. По-четверте, «синергія 10-ї і 11-ї статей»: неурядові організації як «вартові» мають право не тільки існувати, а й отримувати інформацію, говорити й збиратися – і саме сукупність цих прав робить громадянське суспільство дієздатним у європейській демократії.

Для України ця практика означає, що правила реєстрації та діяльності громадських організацій мають бути простими, недискримінаційними та позбавленими «прихованих фільтрів»; будь-які втручання, від письмового попередження до розпуску, мають проходити тест законності-легітимності-необхідності з реальною, а не декларативною аргументацією; доступ до інформації й захист критичного висловлювання для неурядових організацій

не розкіш, а функціональна умова їхнього «вартового» мандата. Саме так ЄСПЛ бачить стандарт «життєздатного civic space» у Європі – стандарт, що поєднує простоту входу, стриманість санкцій і активні гарантії участі.

Водночас ЄСПЛ не має окремої «гілки» практики саме щодо дорадчих громадських рад при органах влади. Суд оцінює такі справи через призму конвенційних гарантій, насамперед: свободи вираження (ст. 10), свободи об'єднання (ст. 11), недискримінації (ст. 14) і, залежно від обставин, права на вільні вибори (Протокол № 1, ст. 3), якщо йдеться про політичний процес у вузькому сенсі. До прикладу – ЄСПЛ визнав, що хоча загального «права на доступ до інформації» з боку кожного індивіда немає, воно виникає у певних ситуаціях, коли інформація необхідна для здійснення свободи вираження, зокрема для неурядових організацій як «суспільних наглядачів». Два опорні рішення: *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* (2016) – відмова надати неурядовій організації дані, потрібні для їхнього наглядового мандату, порушила ст. 10; *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (2013) – відмова розвідслужби надати дані про таємні прослуховування порушила ст. 10. Для органів, що працюють з громадськими радами, це означає, що доцільно практикувати проактивну прозорість (самим ініціювати передачу інформації про діяльність органу публічної адміністрації представникам інститутів громадянського суспільства), надавати своєчасні відповіді на інформаційні запити або змістовно обґрунтовувати підстави для відмови. [105].

Окрему увагу в контексті теми дослідження необхідно приділити історії становлення та розвитку інституту громадських рад в Україні.

Інститут громадських рад в Україні є відносно новим явищем, що активно розвивається з початку XXI століття. Їх поява та розвиток пов'язані з процесами демократизації та становлення національного громадянського суспільства. Основним завданням громадських рад є забезпечення взаємодії між органами публічної адміністрації та громадськістю, врахування громадської думки при прийнятті рішень, а також сприяння прозорості та

підзвітності влади, здійснення ефективного громадського контролю діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На початку 2000-х років з'являються перші ініціативи щодо створення громадських рад при органах влади.

Т. Андрійчук зазначає, що протягом у 2000-2004 рр., на фоні певного згортання демократичних процесів в державі і посилення президентської влади, активізується група експертно-аналітичних інститутів громадянського суспільства, що спеціалізуються на контролі за діяльністю органів державної влади, виявляючи порушення законодавства, факти корупції, обмеження прав журналістів, тиску на малий і середній бізнес. Завдяки фінансовій підтримці іноземних донорів, такі «контролюючі» організації сформували гарну інфраструктуру, що дозволило залучати кваліфікованих експертів, готувати фахові інформаційно-аналітичні матеріали, вміло подавати результати роботи через засоби масової інформації. Активна публічна діяльність таких інститутів громадянського суспільства призводить до загострення стосунків з правлячою політичною елітою. З іншого боку, співпраця з ними зацікавлює опозиційні політичні партії та представників малого і середнього бізнесу, які прагнуть убезпечитися від тиску централізації влади [8, с. 63].

На фоні конфронтації з «контролюючими» інститутами громадянського суспільства держава продовжує співпрацювати з об'єднаннями, які вже традиційно є «зручними» та «конструктивними» (інвалідів, ветеранів, молоді, фізкультурно-спортивні тощо). Разом з цим, для недопущення значного погіршення іміджу влади здійснюються спроби продемонструвати вітчизняній та міжнародній спільноті прагнення до розвитку механізмів демократії. Саме у 2003-2004 рр. приймаються урядові рішення про механізми залучення громадськості до формування та реалізації державної політики (консультації з громадськістю, громадські ради при органах влади) [8, с. 63-64].

Так, 15 жовтня 2004 року Кабінет Міністрів України приймає постанову № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у

формуванні та реалізації державної політики», якою було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Цією ж постановою було утворено Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, а також затверджено Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Наступним етапом в адміністративно-правовому врегулюванні діяльності громадських рад органів публічної адміністрації стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 215 «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

26 листопада 2009 року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Загальне положення про громадську раду при Кабінеті Міністрів України, 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. Також викладено в новій редакції параграф 171 «Громадська рада» Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950.

Крім того, 6 січня 2010 року Кабінет Міністрів України приймає постанову № 10 «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики». Вказаним Порядком було визначено основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Т. Андрійчук зазначає, що як і на початку 2000-х рр., з метою уникнення суттєвого погіршення іміджу влади в очах вітчизняної та

міжнародної спільноти керівництво держави прагнуло продемонструвати демократичний напрямок розвитку країни, готовність враховувати інтереси не лише «зручних» громадських об'єднань, але й опозиційних. Для конструктивної співпраці з ними при Президентові України та уряді створюються спеціальні консультативно-дорадчі органи (Громадська гуманітарна рада, Міжвідомча робоча група з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів, Координаційна рада з питань розвитку малого та середнього підприємництва, Консультативна рада з питань поліпшення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та ін.). В умовах нібито «згорання демократії» актуалізується питання державного сприяння розвитку громадянського суспільства, реалізації прав громадян. Влада іде на прийняття законів, що активно лобіюються опозиційно налаштованими інститутами громадянського суспільства (зокрема, про доступ до публічної інформації, удосконалення умов для діяльності громадських об'єднань і благодійних організацій) [8, с. 65].

Враховуючи попередні недоліки та з урахуванням положень чинного законодавства 3 листопада 2010 року Кабінет Міністрів України приймає наразі чинну постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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» [114].

Крім того, вказаною постановою передбачено, що Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним у м. Києві та Севастополі державним адміністраціям

необхідно вжити заходів для проведення протягом трьох місяців з дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування [114].

Важливою подією для утвердження правових засад діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування стало прийняття у 2012 році Закону України «Про громадські об'єднання», який регулює діяльність громадських організацій та створює правове поле для їх взаємодії з державою. Адже громадські ради формуються з представників громадянського суспільства, серед яких ключовими суб'єктами є громадські об'єднання.

Так, у відповідності до п. 5 ч. 2 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання», громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право: брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [110].

Крім того, у відповідності до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання», органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [110].

Таким чином, в процесі адміністративно-правового врегулювання порядку утворення та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації умовно можна виділити три основні етапи:

- перший – етап ініціатив та експериментів (початок 2000-х), коли створення громадських рад відбувається на добровільних засадах, часто при підтримці міжнародних організацій;

- другий – етап безпосереднього правового врегулювання формування та діяльності громадських рад (2004-2010 роки), що характеризувався активною нормотворчою діяльністю Кабінету Міністрів України у даній сфері суспільних відносин;

- третій – етап інституціоналізації (з 2012 року по теперішній час), закріплення правових засад діяльності громадських рад органів публічної адміністрації на рівні Закону України «Про громадські об'єднання», тобто законодавче визначення громадських рад як інституту взаємодії влади та громадськості.

Третій етап характеризується також активною роботою громадських рад на різних рівнях, посиленням їх ролі у забезпеченні прозорості та підзвітності влади, що особливо проявилось після Революції Гідності, коли відносини між владою та інститутами громадянського суспільства вийшло на новий рівень партнерських відносин.

Таким чином, інститут громадських рад в Україні пройшов достатньо складний шлях від ініціатив та експериментів до повноцінного інституту громадянського суспільства, правові засади функціонування якого закріплено на рівні законів та підзаконних нормативних актів. Наразі громадські ради органів публічної адміністрації відіграють важливу роль у взаємодії влади та громадськості, забезпечуючи прозорість, підзвітність (громадський контроль) та врахування громадської думки при прийнятті рішень.

Історія України показує, що ігнорування інтересів інститутів громадянського суспільства з боку органів публічної адміністрації призводить до революційних та часто трагічних наслідків і саме громадські

ради органів публічної адміністрації є тією сполученою ланкою, яка дозволяє узгоджувати публічні та приватні інтереси учасників політичних процесів.

Важливість дослідження сучасних адміністративно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації обумовлена необхідністю формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин з урахуванням найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн та європейських стандартів правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства.

## **1.2 Історіографія та методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування**

Буд-яке змістовне дослідження вимагає від дослідника ознайомлення зі ступенем наукової розробленості теми, аналізу ключових нормативних та літературних джерел, присвячених темі дослідження. Також для ефективної діяльності громадських рад доцільно дослідити відповідний зарубіжний досвід та поєднати його з національними традиціями та звичаями.

Питання участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами є предметом наукових досліджень багатьох науковців. Серед останніх досліджень слід виділити роботи Т. Андрійчук «Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7], О. Баштанника «Функціонування інституту громадських рад у форматі дослідницької стратегії нового інституціоналізму політичної науки» [16], М. Віхляєва «Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності» [25], І. Ковалевича «Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики» [66], М. Сіцінської «Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України» [159].

Окреме адміністративно-правове дослідження питань утворення та функціонування громадських рад в Україні провів П. Крайній [71].

Зарубіжний досвід організації та діяльності громадських рад досліджено в наукових працях А. Халецького «Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства» [170], А. Орлової «Зарубіжний досвід реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства» [95].

Також слід відзначити монографію українських дослідників «Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади» [56].

Т. Андрійчук у статті «Громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи: функціонування в умовах повномасштабної війни в Україні» досліджує особливості діяльності громадських рад при органах виконавчої влади в умовах повномасштабної війни російської федерації проти України, зокрема порівнюються показники роботи таких рад у 2021 році та після повномасштабного російського вторгнення. Авторкою в процесі дослідження використано структурно-функціональний, нормативно-ціннісний підходи, аналіз і синтез, проаналізовано рівень наукової розробленості даної тематики. Виявлено регрес у діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування: зниження активності у проведенні засідань, публічних заходів, обговорень нормативних актів, але водночас відмічається зростання інтересу влади до створення нових консультативних механізмів для реагування на виклики війни (серед яких гуманітарні питання, проблеми внутрішньо переміщених осіб, актуальні напрями регіонального розвитку тощо) [9, с. 10-11].

Т. Андрійчук зазначає, що важливим напрямом подальших досліджень є більш детальне вивчення причин, що ускладнюють роботу громадських рад в умовах повномасштабної війни та визначення можливості вдосконалення або переформатування цього механізму громадської участі [9, с. 11].

О. Баштанник за результатами дослідження функціонування інституту громадських рад у форматі дослідницької стратегії нового інституціоналізму

політичної науки зазначає, що змістовний аналіз сутності інституту громадських рад може бути реалізований за використання методологічного інструментарію політичної теорії нового інституціоналізму. Цей напрям інституціоналізму був розвинений на основі досліджень демократичного транзиту, що дозволяє вивчати вплив на політичний процес структур, які не є безпосередньо органами влади. Завдяки цьому можливо визначити, що однією із проблем функціонування громадських рад є їх фактична напівформальна інституціональна природа. Складно реалізувати ефективну контролюючу діяльність, якщо цей інститут є приналежним до державних структур, а його робота характеризується як форма їх зв'язків з громадськістю. Особливого значення це набуває стосовно тих громадських рад, які перевіряють на відповідність чинному законодавству діяльність органів влади, що можуть у встановленому законом порядку обмежувати права і свободи людини і громадянина. Суспільні очікування щодо виконання в повній мірі покладених на них завдань роботи вимагають суттєвого сприяння означених органів держави, що не завжди може визнаватися такими за необхідне в політичних системах, які перебувають в процесі демократичної трансформації. На думку О. Баштанника, саме такі складові розглянутої проблеми можуть представляти собою цікавість для подальших наукових досліджень, і не лише з аналітичної точки зору, а у значній мірі – через їх великий суспільний резонанс [16, с. 44].

У роботі М. Віхляєва «Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності» розглядається нормативно-правовий механізм діяльності громадських рад як форми залучення громадських об'єднань до формування й реалізації державної політики. Автор зосереджує увагу на правових підставах створення та роботи громадських рад органів публічної адміністрації [25].

Стаття М. Сіцінської «Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України» присвячена комплексному аналізу правової природи та функціонального призначення громадських рад як

механізму залучення громадськості до процесів демократичного контролю у сфері національної безпеки та оборони. Авторка розкриває сутність громадської ради як дорадчо-контрольного органу, що діє при органах державної влади, а також досліджує специфіку діяльності громадської ради у секторі безпеки і оборони України, враховуючи особливості правового регулювання, організаційні форми та інструменти роботи. Особливу увагу М. Сіцінською приділено контрольній та інформаційній функціям громадської ради, зокрема збору та поширенню інформації про можливі порушення прав людини, у тому числі в умовах бойових дій, а також інформуванню громадськості та міжнародної спільноти про стан дотримання прав та свобод людини. Авторка підкреслює, що діяльність громадських рад у секторі безпеки та оборони має свою специфіку через обмежений доступ до інформації, необхідність дотримання режиму секретності та одночасно забезпечення відкритості й прозорості в межах, визначених законом. Нею визначено особливості організаційної побудови, правових засад діяльності і ролі громадських рад як інструменту взаємодії між державою та суспільством у сфері безпеки, а також окреслено їхній потенціал для підвищення ефективності демократичного контролю над силовими структурами [159].

П. Крайній у монографії «Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження» висвітлює основні засади функціонування громадських рад як суб'єктів адміністративного права, досліджує їхній адміністративно-правовий статус, актуальні проблеми регулювання, а також формулює пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу громадських рад з використанням міжнародного досвіду з цього питання [71].

Стаття А. Халецького «Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства» присвячена актуальній темі державної підтримки громадських інститутів та механізмів залучення громадян до управління в зарубіжних країнах, що є основою для подальшого

вдосконалення цієї політики в Україні. Автор зосереджує увагу на системному вивченні зарубіжних практик взаємодії державних органів із громадянським суспільством, що включає різні форми делегування повноважень, впровадження консультативно-дорадчих органів та розвиток державної підтримки громадянських ініціатив. Акцентовано увагу на підтримці неурядових організацій, їх залученні до прийняття управлінських рішень, а також на створенні умов для участі громадськості в процесах державного управління. На практичному рівні публікація А. Халецького спрямована на формулювання рекомендацій щодо адаптації досліджених зарубіжних підходів до українських реалій через розбудову національної системи взаємодії між владою та громадськістю, включаючи використання ефективних практик залучення громадськості до процесів управління.

В своїй публікації А. Халецький торкається ключового питання: як забезпечити сталий розвиток громадянського суспільства через державну політику, базуючись на досвіді європейських, північноамериканських чи інших моделей. Водночас він підкреслює не лише значення фінансової підтримки, але й важливість участі громадських структур через дорадчі інституції та співфінансування в управлінні державними справами, що сприяє підвищенню відкритості органів публічної адміністрації та прозорості (прогнозованості) державних рішень. Основна концепція полягає в тому, що за допомогою делегування ресурсів і повноважень консультативно-дорадчим органам та завдяки відкритій комунікації можливо створити умови для справжньої співпраці між владою та суспільством, що є фундаментом демократичного розвитку [170].

А. Орлова у своїй публікації досліджує зарубіжні практики реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, мотивуючи її актуальність потребою посилення ефективності національної стратегії в Україні та імплементацією європейських підходів у рамках реформ і Угоди про асоціацію з ЄС. Авторка наголошує на необхідності формулювання рекомендацій щодо адаптації іноземного досвіду (насамперед

таких держав як Велика Британія, Данія, Естонія, Латвія, Польща, Угорщина, Хорватія та Чехія для удосконалення взаємодії між владою та громадськістю в українському контексті. Аналіз, проведений А. Орловою, показав, що у названих країнах державна підтримка громадських ініціатив реалізується через делегування частини повноважень і ресурсів неурядовим організаціям, активне залучення консультативно-дорадчих структур під час ухвалення управлінських рішень, а також створення фондів і програм для громадських об'єднань. А. Орлова наголошує, що такі механізми (від фондів у Хорватії, Чехії, Данії, Угорщині й Естонії до спільнот і програм розвитку в Великій Британії) сприяють активізації громадського сегменту управління та забезпечують інституційну підтримку участі громадян в управлінні державними справами. Важливим, на її думку, є також використання структурних фондів ЄС, що фінансують «оперативні програми» у Польщі та Угорщині, що доводить дієвість фінансово-інституційного підходу до стимулювання громадянського суспільства. За результатами проведеного дослідження А. Орлова формулює рекомендації щодо вдосконалення державної політики Україні у сфері правової регламентації порядку формування та діяльності громадських рад шляхом імплементації відповідного досвіду зарубіжних країн в національне законодавство та юридичну практику, активізації консультаційних процедур, розвитку належної інфраструктури громадянського суспільства та створення ефективного механізму його взаємодії з державою [95, с. 13-14].

Важливе значення для дослідження проблематики діяльності громадських рад органів публічної адміністрації має аналіз сутності громадського контролю, адже однією із ключових функцій громадських рад є здійснення громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації, при яких вони створені.

Так, А. Денисова зазначає, що сьогодні в Україні на сучасному етапі її державотворення, враховуючи суспільні реалії та динаміку змін, вибрано орієнтир на створення якісно продуктивної концепції громадського

контролю, що має відповідати принципам засадам становлення та утвордження соціально-правової держави, якому відведена роль ефективного інструменту у виявленні, запобіганні та усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступає свого роду соціально детермінованим механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін у суспільстві. Отже, громадський контроль є одним із найважливіших та основоположних елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах держави України [45, с. 196].

На думку А. Денисової цілком очевидно, що народ, тобто фізичні і юридичні особи, як єдине джерело влади, мають право здійснювати контроль за діяльністю органів влади, посадових і службових осіб, яких вони обирали безпосередньо, а також тих органів і осіб, що були обрані або призначені відповідно до Конституції і законів України [45, с. 198].

Крім того, А. Денисова зазначає, що у міжнародній практиці громадська експертиза (яку мають право проводити громадські ради) як форма громадського контролю є результативною, але порядок її здійснення в Україні недостатньо опрацьований, а законодавче забезпечення недосконале [45, с. 197].

С. Вітвицький також зазначає, що громадська експертиза є відповідним проявом реальної та дієвої демократії, який дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати дієвий та результативний діалог на всіх етапах прийняття рішень [24, с. 10].

Я. Буздуган справедливо зазначає, що вдосконалення правових засад громадського контролю слід розглядати як необхідний захід свідомого спрямування дій органів влади у потрібному для суспільства напрямі з метою досягнення збалансованості інтересів. У цьому процесі потрібно вирізняти щонайменше три складові: удосконалення чинних правових механізмів; запровадження нових правових механізмів; скасування неефективних

правових механізмів. Сьогодні суспільство доросло до розуміння важливості ролі громадськості в управлінні державними справами. Особливо проявляється небайдужість громадян щодо відкритості регулювальних механізмів, зокрема, щодо доцільності надання окремим суб'єктам господарювання пільг у сплаті податків, неподаткових платежів, виділення їм бюджетних асигнувань, монополізації окремих видів діяльності тощо. З огляду на брак фінансових ресурсів у державі питання соціальної справедливості надзвичайно болюче [21, с. 13].

На думку С. Кушніра, громадський контроль є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян в управлінні державними справами. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та на органи державної влади можна визначити рівень демократичності тієї чи іншої країни. Він сприяє реальній появі в неї тих ознак правової держави, які передбачають рівність особи і державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення [77, с. 9-10].

Н. Гаєва на основі проведеного дослідження правових засад участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю констатує, що у ситуації, коли на рівні чинного законодавства України відсутня адекватна, узгоджена база нормативного врегулювання відносин, що пов'язані з діяльністю об'єднань громадян як суб'єктів громадського контролю, нема сенсу ситуативно вдосконалювати окремі закони, що регламентують ці відносини. Крім того, наявність законів, які регламентують здійснення громадського контролю в конкретних сферах державного життя, не є свідченням якісних зрушень в сфері нормативного регулювання громадського контролю. Тому абсолютно логічним кроком до утвердження в Україні інституту громадського контролю, одним із суб'єктів якого є об'єднання громадян, має стати прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», який носитиме універсальний характер. Тим самим буде

закладено правове підґрунтя для цілісного розуміння сутності, призначення та змісту інституту громадського контролю та його складових [30, с. 84].

У зв'язку із вищевказаним слід зазначити, що проекти законів України «Про громадський контроль» упродовж останніх двох десятиліть з'являлися кілька разів (2004 р. – № 6246, 2014 р. – № 4697, 2015 р. – № 2737-1), однак жоден із них так і не був ухвалений. При цьому причини відхилення мають фактично не стільки політичний, скільки концептуально-правовий характер.

Перший законопроект 2004 року залишився нереалізованим через відсутність цілісної доктринальної концепції та несумісність його положень із чинним законодавством. Він дублював або вступав у конкуренцію з уже наявними інститутами громадської участі (зокрема, правом на звернення, інститутом громадської експертизи, механізмами доступу до публічної інформації). Унаслідок цього законодавець не надав йому пріоритету, а документ не пройшов повного циклу парламентських процедур.

Законопроект 2014 року (№ 4697) після попереднього розгляду був відкликаний. Головною причиною стало те, що його норми виявилися несумісними з антикорупційним законодавством та створювали потенційні можливості для надмірного втручання суб'єктів громадського контролю у діяльність органів державної влади та суб'єктів господарювання. Зокрема, положення про «обов'язкову участь представників громадськості у роботі колегіальних органів об'єктів контролю» не містили процесуальної конкретизації, що могло породжувати правові колізії та ризики неправомірного втручання у сферу публічного управління та господарської діяльності [145].

Найбільш розгорнутою була спроба 2015 року (альтернативний законопроект № 2737-1). Проте Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своєму висновку визнало його концептуально неприйнятним. Серед ключових зауваг зазначалося, що документ наділяв громадські об'єднання повноваженнями, властивими органам державного контролю, що суперечить принципу поділу функцій держави і

громадянського суспільства. Крім того, передбачалися спільні перевірки органів влади та громадських структур без визначення процедурних рамок, а також містилися нечіткі положення щодо порядку здійснення контролю й участі громадських представників у колегіальних органах. Це створювало загрозу правової невизначеності й потенційних зловживань. У результаті в березні 2016 року профільний комітет запропонував відхилити проєкт, а восени того ж року його було остаточно знято з розгляду [146].

Отже, системні причини нереалізованості законопроєктів «Про громадський контроль» полягають у трьох аспектах. По-перше, концептуальна невизначеність: законодавчі ініціативи підміняли поняття «громадський контроль» фактичною «державною» інспекційною діяльністю, що не відповідало конституційним засадам розподілу владних повноважень. По-друге, нормативна колізійність: проєкти вступали у суперечність або дублювали вже існуючі правові інструменти публічної участі. По-третє, процедурна розмитість: відсутність чітких правил здійснення контролю, визначення його об'єктів і форм участі створювала ризики зловживань і судових спорів. Усі ці фактори зумовили відмову парламенту від подальшого просування ініціатив і, фактично, засвідчили потребу у новій концептуальній моделі громадського контролю, яка б ґрунтувалася на узгодженні принципів демократичної участі та верховенства права.

Не менше значення для дослідження проблематики діяльності громадських рад органів публічної адміністрації мають наукові праці, присвячені актуальним питанням організації та проведення громадських слухань. Так, Т. Букіна, О. Лазарева та М. Губа в публікації «Громадські слухання як форма взаємодії влади та громадськості: теоретичні аспекти» зазначають, що громадські слухання у випадку правильної організації їх проведення є ефективним інструментом комунікації влади з громадськістю. Однак, з метою отримання позитивних ефектів від такої комунікації громадські слухання повинні проводитися декілька разів на рік та включати в себе слухання не лише ініційовані ініціативними групами зібраними з

представників громади, але й слухання, які в обов'язковому порядку організовуються органами місцевого самоврядування. Обов'язковий і добровільний характер організації громадських слухань дає змогу реалізувати всі їх функції, а саме: комунікативної, організаційної, контрольної та представництва громадських інтересів. Реалізація обов'язкових громадських слухань з питань виконання бюджету, виконання цілей стратегії розвитку громади значно підвищить ефективність громадських слухань як форми участі громадськості в управлінні громадою. Комунікаційний ефект громадських слухань також розвиває можливість їх ініціювання представниками громадськості, що дає змогу владі почути про ті проблеми місцевого розвитку, які, з тих чи інших причин, не враховані під час формування програм місцевого розвитку. Водночас, громадськість має змогу поставити до влади незручні запитання й почути на них відповідь, що дозволяє створити ефект діалогу влади та громади і, тим самим, підвищити рівень довіри до органів місцевого самоврядування. Використання громадських слухань як форми комунікації влади і громади не буде ефективними, якщо не буде забезпечено належного рівня їх організації, адже в цьому випадку зростають ризики взаємної неповаги, маніпуляції громадською думкою, вибіркового врахування інтересів громади, що призводить до безрезультативності слухань. Таким чином, елементи організаційного та інформаційного забезпечення, а також всі регламентні процедури мають бути прописані в положенні про громадські слухання територіальної громади [22].

Л. Юрчук за результатами дослідження громадських слухань як механізму реалізації державно-громадського управління у сфері освіти зазначає, що громадські слухання є важливим механізмом попереднього ухвалення будь-якою радою рішень, узгоджених з інтересами різних груп населення, територіальної громади в цілому [188, с. 263].

Питанням проведення громадських слухань як засобу вирішення проблем територіальних громад присвячений також практичний посібник за

загальною редакцією М. Городка. Зазначений посібник присвячений комплексному висвітленню теоретичних і практичних засад організації та проведення громадських слухань як форми безпосередньої демократії. Автори розглядають нормативно-правові основи цього інституту, зокрема положення Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування» та статuti територіальних громад, підкреслюючи, що громадські слухання є важливим інструментом реалізації права жителів на участь у вирішенні місцевих питань. Значна увага приділяється організаційним аспектам: порядку ініціювання слухань, їх підготовці, оприлюдненню інформації та формуванню порядку денного, а також ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні відкритості й доступності цього процесу. Окремий блок присвячено методиці проведення слухань: наведено рекомендації щодо вибору оптимального формату, організації дискусії, забезпечення рівності учасників та уникнення конфліктних ситуацій. В посібнику наголошується на важливості модерації та ведення протоколів, які фіксують позиції учасників і підсумкові пропозиції. Автори зосереджують увагу й на питаннях результативності: хоча рішення громадських слухань мають дорадчий (рекомендаційний) характер, органи місцевого самоврядування зобов'язані їх розглядати та аргументовано реагувати, що надає громадським слуханням можливість реально впливати на процеси місцевого врядування. Водночас увага акцентується на низці проблем, серед яких низький рівень громадської активності, недостатня поінформованість населення та формалізація практики, коли слухання проводяться номінально. Крім того, пропонуються шляхи подолання цих викликів, зокрема активне інформування громади, залучення засобів масової інформації та використання сучасних комунікаційних технологій. Вказаний посібник містить і практичні рекомендації, зокрема, приклади документів, методи фасилітації, поради з організації ефективного обговорення, що робить його цінним інструментом для організаторів та учасників слухань. У цілому автори наголошують, що громадські слухання мають розглядатися не як

формальна процедура, а як реальний механізм налагодження діалогу між владою та громадою, що дозволяє вирішувати локальні проблеми на основі прозорості, інклюзивності та врахування інтересів усіх зацікавлених сторін [39].

Таким чином, дослідження проблематики організації та проведення громадських слухань дозволяє використовувати напрацювання вищезгаданих науковців в процесі розробки рекомендацій щодо удосконалення правового інструментарію діяльності громадських рад органів публічної адміністрації, зокрема, адміністративно-правових засад проведення громадських слухань за ініціативою та участю громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

В контексті теми даного дослідження варто також звернути увагу на публікації науковців, присвячені розмежуванню понять «неурядові організації» та «громадські організації», адже саме представники певних інститутів громадянського суспільства приймають участь у формуванні складу громадських рад органів публічної адміністрації.

Так, М. Яцина зазначає, що між національним поняттям «громадська організація» та іноземним «неурядова організація» можна умовно поставити знак рівності, на що вказує аналіз положення Закону України «Про громадські об'єднання» та низка міжнародних нормативно-правових актів. Однак, як свідчать положення іноземних нормативно-правових актів, зокрема Ради Європи, поняття неурядових організацій дещо ширше, ніж українське поняття громадської організації. З огляду на те, що Закон України «Про громадські об'єднання» був прийнятий у 2013 р., а пік розвитку громадянського суспільства в Україні, зокрема громадських інституцій, припав на період після 2014 р., враховуючи ту роль, яку відіграють, як українські громадські організації, так і закордонні неурядові організації у протидії агресії РФ, а також у подоланні наслідків агресії, видається за доцільне переглянути окремі положення цього Закону, зокрема у частині

співпраці з державою, і таке питання є перспективою для подальшого наукового пошуку [189, с. 122].

На окрему увагу заслуговує методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Методологія даного дослідження ґрунтується на комплексному підході, що поєднує філософські, загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, кожен з яких виконує окрему, але взаємопов'язану функцію. На філософському рівні дослідження спирається на принципи діалектики, зокрема на розгляд громадських рад як динамічного явища, що розвивається у взаємодії з державними інститутами та громадянським суспільством. Використання цього підходу дозволяє виявити суперечності між інтересами влади та потребами громадськості, простежити еволюцію форм участі громадян у прийнятті управлінських рішень, а також сформулювати аксіологічну основу аналізу, тобто визначити ціннісні орієнтири, на яких має ґрунтуватися ефективне регулювання діяльності громадських рад.

Активно застосовуються такі закони діалектики як закон єдності та боротьби протилежностей, який проявляється в процесі взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної адміністрації. Так, в процесі вказаної взаємодії часто зіштовхуються публічні та приватні інтереси учасників відповідних правовідносин, тобто відбувається боротьба протилежностей, проте саме громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування дозволяють узгодити часто протилежні позиції та досягти єдності у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення. До прикладу, у процесі обговорення проекту нормативно-правового акту до нього вносяться пропозиції та зауваження, які голосуються на засіданні відповідної громадської ради та подаються на розгляд уповноваженій посадовій особі (суб'єкту владних повноважень) органу публічної адміністрації, в результаті чого відбувається урахування як

публічних інтересів держави в цілому, так і приватних інтересів представників інститутів громадянського суспільства.

В діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування також активно проявляється закон переходу кількісних змін у якісні, адже повсякденна системна діяльність громадської ради призводить до підвищення якості діяльності відповідного органу публічної адміністрації, при якому створена та функціонує громадська рада. По-перше, громадська рада у випадку ефективного функціонування забезпечує громадський контроль діяльності суб'єктів владних повноважень. По-друге, представники інститутів громадянського суспільства, які є членами громадської ради, вносять на розгляд органу публічної адміністрації свої пропозиції щодо формування та реалізації державної політики, що дозволяє враховувати в процесі прийняття управлінських рішень інтереси громадськості, окремих соціальних груп та громадян (таким чином забезпечується якість прийнятих рішень, в яких часто враховуються ті пропозиції, які поступили від більшості членів громадської ради, тобто є актуальними та виражають потреби багатьох представників інститутів громадянського суспільства). По-третє, сам розвиток інституту громадських рад, тобто залучення більшої кількості інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики призводить до позитивних якісних змін в самому громадянському суспільстві – підвищується рівень правової та політичної культури громадян, включаючи представників інститутів громадянського суспільства, які були обрані до складу громадської ради.

В процесі дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування також доцільно застосовувати прийом «заперечення заперечення» як один із універсальних інструментів діалектики. До прикладу, з початку дослідник заперечує необхідність розвитку інституту громадських рад органів

публічної адміністрації, але в процесу наукового пошуку заперечує власне заперечення, наводячи науково обґрунтовані аргументи.

Важливе значення для результативного дослідження обраної тематики має дотримання принципів історизму та об'єктивності. Так, принцип історизму вимагає від дослідника урахування всіх об'єктивних історичних чинників, які впливали на формування адміністративно-правових засад діяльності громадських рад, на процеси їх утворення та практичної діяльності. До прикладу, активний розвиток інституту громадських рад в період президентства В. Януковича був обумовлений не стільки соціальною активністю громадян, скільки бажанням влади імітувати активну діяльність інститутів громадянського суспільства, легітимізувати недемократичні управлінські рішення, які нібито пройшли громадське обговорення, громадську експертизу тощо.

В свою чергу принцип об'єктивності вимагає від дослідника використовувати лише верифіковану інформацію, зокрема, офіційні тексти нормативно-правових актів, результати репрезентативних соціологічних досліджень, наукові публікації у фахових виданнях, оминаючи жовту пресу та неперевірені інформаційні джерела з Інтернету.

Загальнонаукові методи забезпечують системність і об'єктивність дослідження. Системний метод дає змогу розглядати громадські ради як елемент більш широкої системи публічного управління, у якій взаємодіють правові норми, інституційні механізми та соціальні практики. Структурно-функціональний підхід дозволяє визначити місце та роль громадських рад у механізмі публічної влади, проаналізувати їхні функції – від консультативної та контрольної до комунікативної та ініціативної. Метод аналізу та синтезу використовується для виокремлення ключових елементів адміністративно-правового регулювання, їх подальшого узагальнення та формування цілісних висновків. Порівняльний метод дає змогу зіставити українське законодавство і практику з зарубіжними моделями, щоб виявити перспективи вдосконалення національної нормативної бази.

Важливе значення для дослідження обраної тематики мають прийоми соціологічного методу. Результати опитувань та анкетувань громадян з використанням цифрових технологій демонструють загальне ставлення громадян до інститутів громадянського суспільства та органів публічної адміністрації.

Так, після повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року довіра українців до волонтерських та громадських організацій зростає. Зараз і волонтери, і ОГС (організації громадянського суспільства) входять в число суспільних акторів, яким українці довіряють найбільше. Проте, волонтери, користувалися раніше і користуються зараз, вищим рівнем довіри ніж ОГС. Протягом 2023 року відбулося невелике падіння довіри до обох суб'єктів. Скоріше за все, це незначне падіння відображає тенденцію загального зниження довіри до соціальних інституцій в Україні. В той же час, зниження довіри до ОГС та волонтерів набагато менше, ніж зниження довіри до органів влади чи, наприклад, ЗМІ. В цілому соціологи зазначають, що станом на кінець 2023 року ОГС та волонтери входять до лідерів суспільної довіри в Україні [40, с. 5].

В той же час, опитування демонструють змішане ставлення українців до громадських організацій. Більшість вважає, що вони важливі для побудови демократичної та процвітаючої України та можуть ефективно впливати на урядову політику. Приблизно половина українців вважають, що ОГС ефективніші у вирішенні соціальних проблем, ніж уряд та бізнес. Проте, в частини українців існує занепокоєння щодо пріоритетів ОГС, зокрема, щодо фокусу на фінансуванні від донорів замість розв'язання соціальних проблем [40, с. 5].

Не менш важливе значення для даного дослідження має використання методу статистики, який дозволяє простежити динаміку зростання кількості громадських організацій та інших інститутів громадянського суспільства.

Так, у відповідності до звіту з комплексного соціологічного дослідження «Громадянське суспільство України в умовах війни»,

проведеного у лютому 2024 року КМІС (Київським міжнародним інститутом соціології), з 2021 по 2023 рік найбільше зросла кількість благодійних організацій (на 43%). кількість громадських організацій та ОСББ також зростала: на 6,1% і 5,4% відповідно. Важливо, що це зростання відбувалося і в 2022, і в 2023 роках. У 2023 році було зафіксовано велику кількість реєстрацій нових благодійних організацій – майже 5 тисяч. Хоча це трохи менше ніж у 2022 році, коли було понад 6 тисяч нових реєстрацій благодійних організацій, це значно більше, ніж середньорічна кількість в період з 2014 по 2021 роки [40, с. 5].

Серед ОГС та волонтерських ініціатив, які взяли участь у вищезазначеному дослідженні 26% мають досвід роботи до 3 років, 33% мають досвід роботи 3-5 років, 31% організацій – від 6 до 10 років і 10% мають досвід роботи понад 10 років. Близько 6.3% громадських організацій були змушені переїхати з зони активних бойових дій, при цьому більшість релокацій (4.9%) відбулися у 2022 році. У 2023 році процес релокації сповільнився. Найчастіше переїзди відбувалися з прифронтових регіонів і областей, що зазнавали інтенсивних обстрілів. Половина громадських організацій та волонтерів (49%) мають локальну географію діяльності, діючи в окремих населених пунктах, громадах або областях. 24% вважають себе загальнонаціональними організаціями, 18% - регіональними, що працюють у декількох областях, та 10% - міжнародними ОГС. Існує значна відмінність між громадськими організаціями та волонтерськими ініціативами: ОГС більше фокусуються на локальному рівні, тоді як волонтери – на загальнонаціональному [40, с. 6].

Комплексне соціологічне дослідження «Громадянське суспільство України в умовах війни» дозволило також виявити пріоритетні канали комунікації організацій громадянського суспільства з аудиторією, органами влади та донорами.

Так, громадські та благодійні організації, а також волонтери найчастіше використовують соціальні мережі та месенджери (84%) для

спілкування з цільовою аудиторією. Крім цього, популярними каналами комунікації є телефонні дзвінки (46%), контакти через місцевих активістів та волонтерів (35%), веб-сайти організацій (26%), особисті зустрічі в спеціальних місцях (наприклад, у ЦНАП, центрах надання соціальної допомоги, лікарнях, школах і т. д.) (24%) і особисті зустрічі в місцях надання гуманітарної допомоги (23.7%). Волонтери та громадські організації найчастіше спілкуються з органами влади через особисті зустрічі (63%), телефонні дзвінки (41%), електронну пошту (32%), соціальні мережі та месенджери (25%) і участь у конференціях та круглих столах (23%) [40, с. 8].

Таким чином, засоби електронної комунікації між інститутами громадянського суспільства та органами публічної адміністрації набувають все більшої популярності.

На особливу увагу заслуговують результати дослідження щодо співпраці організацій громадянського суспільства та волонтерів з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Так, за результатами опитування, чотири ОГС та волонтерські ініціативи з десяти отримували запрошення до співпраці з боку державних органів або місцевого самоврядування (майже стільки ж, скільки й у 2022 році). В організацій громадянського суспільства та волонтерів найбільше шансів налагодити плідну робочу взаємодію з місцевим самоврядуванням, а найменше – з центральною владою. Оцінюючи успішність налагодження контактів із владою в рамках спільного подолання наслідків війни, 25% опитаних ОГС та волонтерів повідомили, що вони добре налагодили зв'язок з центральними органами влади, 39% – з місцевою виконавчою владою, 46% – з ОМС. Трохи більше третини респондентів відгукувались про контакт з органами влади та місцевого самоврядування як про посередній чи поганий. Натомість 38% вважають, що їм зовсім не вдалось налагодити контакт з органами влади центрального рівня, 24% не змогли встановити контакт з органами місцевої виконавчої влади, а 21% – з органами місцевого самоврядування [40, с. 9].

Ці результати узгоджуються з тим, як опитані ОГС та волонтери оцінюють свій вплив на ситуацію в Україні. Лише 28% респондентів вважають, що мали значний вплив на стан справ в країні у 2023 році (на 13 відсоткових пунктів менше, аніж у 2022 році). Ситуація на місцевому і регіональному рівні є кращою: 55% учасників дослідження вважають, що мали значний вплив на рівні окремих громад або муніципалітетів, а 41% – на рівні областей і регіонів [40, с. 9].

В цілому дослідження показало, що вплив ОГС на прийняття рішень на державному та місцевому рівні залишається обмеженим, зокрема через брак політичної волі в посадовців, і залежить від того, чи вдасться представнику громадського сектору встановити контакт з представником влади. З одного боку, деякі ОГС долучаються до розробки законопроектів чи вироблення політик у сфері своєї експертизи, надають аналітичну підтримку, послуги з навчання держслужбовців чи беруть участь у роботі консультативно-дорадчих органів; з іншого, ОГС повідомляють про випадки, коли влада лише імітує громадську участь у місцевій політиці, працює лише зі «своїми» громадськими організаціями, обмежує доступ до інформації, чинить бюрократичні перепони і загалом не довіряє експертизі ОГС та вбачає в них конкурентів [40, с. 9-10].

Також за результатами опитування, 41% представників ОГС та волонтерів низько оцінили те, наскільки наявне законодавство дозволяє впливати на формування і реалізацію державної політики організаціям громадянського суспільства. Лише близько чверті опитаних вважає роз'яснення державних та місцевих адміністрацій законодавства та регуляторних актів щодо діяльності ОГС послідовними, ґрунтовними та передбачуваними; приблизно така ж частка респондентів згодна, що законодавство та регуляторні акти щодо діяльності ОГС є чітко прописаними, не суперечливими і не змінюються занадто часто. Найбільш проблемним аспектом діяльності громадських організацій України у 2023 році з точки зору правового забезпечення представники ОГС та волонтери

найчастіше вважали правове регулювання ввезення гуманітарної допомоги, а основними викликами у правовому регулюванні роботи ГО – звітність, надмірний контроль та бюрократію, відсутність підтримки від влади, слабку взаємодію, некомпетентність посадовців, а також законодавчу неврегульованість і часту зміну законів [40, с. 10].

Таким чином, результати соціологічних досліджень підтверджують необхідність удосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, удосконалення інструментарію (правових засобів) демократії участі, а також у сфері взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної адміністрації.

Спеціально-юридичні методи займають центральне місце у такому дослідженні, оскільки дозволяють глибоко проаналізувати правові норми, що регулюють створення, організацію та діяльність громадських рад. Формально-юридичний метод використовується для тлумачення положень законів, підзаконних актів та локальних нормативних документів, визначення їх юридичної сили та взаємодії між собою. Метод правового моделювання застосовується для розробки пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання, зокрема шляхом створення оптимальної структури правових актів і процедур, що регламентують діяльність громадських рад. Метод конкретно-юридичного аналізу дає змогу дослідити правозастосовну практику, виявити прогалини й суперечності у правовому регулюванні та сформулювати рекомендації для їх усунення. Методологія порівняльного законодавства дозволяє проаналізувати, виокремити та запозичити (визначити можливість і доцільність запозичення) позитивний зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

У результаті такої методологічної побудови дослідження отримує цілісний характер, що поєднує ціннісно-філософське бачення, системний науковий підхід і глибокий правовий аналіз, забезпечуючи як теоретичну обґрунтованість, так і практичну придатність сформульованих висновків та пропозицій.

Важливе значення для глибокого та змістовного розкриття теми дослідження має використання провідних наукових підходів, зокрема, історико-правового, цивілізаційного, телеологічного, антропологічного та синергетичного.

Так, історико-правовий науковий підхід дозволяє проаналізувати історичні етапи становлення та розвитку певного державно-правового явища чи процесу, виявити історичні закономірності та чинники, які впливали, зокрема, на появу та розвиток інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Історико-правовий науковий підхід відіграє важливу роль у дослідженні адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки він дозволяє простежити генезис і закономірності становлення інститутів громадської участі в управлінні. Застосування цього підходу дає змогу зрозуміти, як на різних історичних етапах формувалися правові механізми взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, які соціально-політичні умови зумовлювали появу та трансформацію дорадчих органів, що нині представлені у вигляді громадських рад. Аналіз історичного досвіду дозволяє виявити як позитивні традиції, пов'язані з поступовим розширенням прав і можливостей громадян брати участь у публічному управлінні, так і типові проблеми, серед яких формалізм, декларативність чи обмежена ефективність таких органів. Історико-правовий підхід допомагає зрозуміти, що сучасні адміністративно-правові засади діяльності громадських рад є результатом тривалого еволюційного процесу, який відображає загальні тенденції

розвитку демократії, права і державного управління в Україні. Саме завдяки ретроспективному аналізу можна пояснити, чому окремі механізми виявилися дієвими, тоді як інші потребують реформування, а також визначити перспективні напрями удосконалення правового регулювання з урахуванням національних традицій і міжнародного досвіду. Такий підхід дозволяє оцінювати громадські ради не лише як сучасний інструмент громадської участі, а як логічне продовження історичного розвитку форм суспільного контролю і співпраці влади з громадськістю, що забезпечує більш глибоке розуміння їхньої ролі у демократичному державотворенні.

Цивілізаційний науковий підхід розкриває особливості формування державно-правових явищ та процесів у різних народів світу, цивілізацій, кожна з яких вирізняється унікальними правовими традиціями та звичаями, певним рівнем розвитку правосвідомості та правової культури.

Цивілізаційний науковий підхід відіграє важливу роль у дослідженні адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки він дозволяє розглядати ці інститути не лише як елементи нормативно-правового регулювання, а й як складові ширших соціокультурних процесів, притаманних певному етапу розвитку суспільства. Застосування цивілізаційного підходу забезпечує можливість виявити історичні, культурні, ментальні та ціннісні чинники, які впливають на формування моделей громадської участі, зокрема через діяльність громадських рад. У такому аспекті громадські об'єднання та їхня взаємодія з органами влади розглядаються як індикатор рівня демократизації суспільства, розвитку громадянської культури та спроможності держави інтегрувати громадянський потенціал у процеси вироблення й реалізації публічної політики. Цивілізаційний підхід дозволяє пояснити відмінності у практиці функціонування громадських рад залежно від національних традицій, рівня політичної культури та домінуючих цінностей, а також допомагає визначати напрями адаптації адміністративно-правових механізмів

до сучасних викликів, зокрема глобалізаційних процесів, цифрової трансформації та потреб у розширенні форм безпосередньої демократії. Саме завдяки цьому підходу стає можливим формування цілісного бачення розвитку правових засад діяльності громадських рад, які здатні не тільки виконувати дорадчі функції при органах влади, але й ставати дієвим каналом суспільного контролю, партнером у прийнятті стратегічно важливих рішень та інструментом підвищення ефективності публічного управління.

Телеологічний науковий підхід передбачає постановку чітких цілей дослідження, серед яких пріоритетною є забезпечення практичної значимості проведеного дослідження, а саме, формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства (розробки перспективного законодавства) та юридичної практики у певній сфері суспільних відносин.

Телеологічний науковий підхід відіграє особливу роль у дослідженні адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки він зосереджується на виявленні цілей, призначення та кінцевих результатів діяльності цих інститутів. Саме телеологічний підхід дозволяє осмислити громадські ради не лише як правові утворення, створені відповідно до чинних нормативних актів, а як інструмент досягнення суспільно значущих цілей – забезпечення демократизації державного управління, формування механізмів участі громадян у прийнятті управлінських рішень, підвищення прозорості та підзвітності влади. У межах цього підходу акцент робиться на тому, що будь-які адміністративно-правові норми, які регламентують діяльність громадських рад, мають бути спрямовані на реалізацію їхнього основного призначення – створення ефективного простору взаємодії громадянського суспільства та держави. Такий підхід дозволяє оцінювати наявну правову базу з позицій її здатності забезпечувати досягнення кінцевої мети – перетворення громадських рад на реальний механізм впливу громадськості на процеси публічного управління,

а не лише на формальний консультативний орган. Застосування телеологічного аналізу дає змогу визначати прогалини та суперечності у правовому регулюванні, орієнтуючись на те, наскільки вони перешкоджають досягненню задекларованих суспільних цілей, а також обґрунтовувати необхідність удосконалення законодавства у напрямі посилення гарантій участі громадських об'єднань у діяльності рад, розширення їх повноважень, забезпечення врахування результатів громадських слухань та консультацій. Таким чином, телеологічний науковий підхід виступає методологічною основою для формування такої моделі адміністративно-правових засад функціонування громадських рад, яка б максимально відповідала своєму демократичному призначенню і сприяла розвитку партнерських відносин між державою та громадянським суспільством.

Антропологічний науковий підхід передбачає врахування дослідником правової аксіоми, згідно з якою людина, її життя та здоров'я, а також її права і свободи є найвищою соціальною цінністю. Прийняттю будь-якого нормативно-правового акту має передувати гуманітарна експертиза, тобто експертиза на відповідність нових нормативних приписів основним правам і свободам людини.

Антропологічний науковий підхід має важливе значення для дослідження адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки він акцентує увагу на людині як центральному суб'єкті правових відносин і суспільних процесів. У межах цього підходу громадські ради розглядаються не лише як інституційно-правові конструкції, а насамперед як механізм реалізації індивідуальних і колективних прав та свобод громадян, спосіб їхньої участі в управлінні державними і місцевими справами. Антропологічний вимір дозволяє дослідити, наскільки адміністративно-правове регулювання створює умови для реального залучення людини до процесів публічного управління, чи забезпечує воно доступність, прозорість та ефективність процедур діяльності

громадських рад. Саме завдяки такому підходу можна виявити, якою мірою нормативні акти відповідають потребам та інтересам особистості, наскільки вони спрямовані на захист її гідності, розвиток громадянської активності та формування культури участі. Антропологічний підхід підкреслює, що ключовою метою існування громадських рад є створення простору, де людина не лише висловлює свою позицію, а й має реальні інструменти впливу на прийняття рішень, що визначають якість її життя. Він також дає змогу зрозуміти, що ефективність адміністративно-правових засад діяльності громадських рад залежить від того, наскільки вони враховують різноманіття людських потреб, соціальних груп та громадських ініціатив, створюючи справедливий баланс між інтересами держави та громадянського суспільства. Таким чином, антропологічний підхід дозволяє формувати таку модель правового регулювання, у центрі якої стоїть людина як найвища соціальна цінність, а громадські ради постають дієвим інструментом її участі у формуванні та реалізації публічної політики.

Ключовим науковим підходом, який дозволяє розкрити сутність діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є синергетичний науковий підхід. Синергетика як наука дозволяє розглядати громадянське суспільство як систему, що прагне до самоорганізації та самовдосконалення. Результатом такої самоорганізації є поява інститутів громадянського суспільства, представники яких прагнуть приймати участь в управлінні державними справами, у тому числі, будучи обраними до складу громадських рад органів публічної адміністрації. Саме в роботі громадських рад, які забезпечують консультації суб'єктів владних повноважень із громадянською та здійснюють громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації, проявляється синергетика (дослівно – «спільна дія») всіх учасників громадянського суспільства, тобто об'єднання зусиль для впливу на формування державної політики та недопущення узурпації державної влади.

Таким чином, методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування повинна включати три основні групи методів наукового пошуку, серед яких філософські, загально-наукові та спеціально-юридичні методи дослідження, а також провідні наукові підходи: історико-правовий, цивілізаційний, антропологічний, телеологічний та синергетичний.

### **Висновки до розділу 1**

1. Дослідження історії становлення та розвитку інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволило сформулювати висновок про те, що в процесі адміністративно-правового врегулювання порядку утворення та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації умовно можна виділити три основні етапи:

– перший – етап ініціатив та експериментів (початок 2000-х), коли створення громадських рад відбувалося на добровільних засадах, часто за підтримки міжнародних організацій;

– другий – етап безпосереднього правового врегулювання формування та діяльності громадських рад (2004–2010 рр.), що характеризувався активною нормотворчою діяльністю Кабінету Міністрів України у цій сфері суспільних відносин;

– третій – етап інституціоналізації (з 2012 р. і дотепер) – закріплення правових засад діяльності громадських рад органів публічної адміністрації на рівні Закону України «Про громадські об'єднання», тобто законодавче визначення громадських рад як інституту взаємодії влади та громадськості. Третій етап характеризується також активною роботою громадських рад на різних рівнях, посиленням їхньої ролі у забезпеченні прозорості та підзвітності влади, що особливо проявилось після Революції Гідності, коли відносини між владою та інститутами громадянського суспільства вийшли на новий рівень партнерських відносин.

2. Узагальнення історіографії дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволило виявити тенденцію щодо активізації наукових досліджень інститутів громадянського суспільства та їхньої участі у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема, значну увагу науковці приділяють інституту громадських рад органів публічної адміністрації, проте малодослідженими залишаються питання удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вивчення методології дослідження дозволило акцентувати увагу на необхідності використання в процесі цього дослідження органічного поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких особливу увагу приділено законам та принципам діалектики, системному та структурно-функціональному методам, методології порівняльного правознавства, формально-юридичному методу та методу юридичного моделювання. Підкреслено важливість використання в процесі наукового пошуку цивілізаційного, телеологічного, антропологічного та синергетичного наукових підходів.

Синергетичний науковий підхід має особливе значення для дослідження адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки він дозволяє розглядати ці інститути як складні відкриті системи, що розвиваються у взаємодії багатьох чинників – правових, соціальних, політичних, культурних та економічних. У межах цього підходу громадські ради постають не лише як структуровані консультативно-дорадчі органи, а як динамічні комунікативні майданчики, де поєднуються інтереси держави та громадянського суспільства, виникають нові форми співпраці й балансування різних позицій. Синергетика дозволяє

побачити, що ефективність адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності громадських рад залежить від здатності правової системи адаптуватися до змін, враховувати нелінійність суспільних процесів і створювати умови для самоорганізації громадських об'єднань. Завдяки цьому підходу стає зрозумілим, що громадські ради здатні бути каталізаторами узгодження багатьох суспільних інтересів, а їхня правова природа має забезпечувати не лише формальну регламентацію процедур, а й гнучкість, відкритість до нових механізмів участі, у тому числі електронних форм комунікації. Синергетичний підхід дозволяє оцінювати адміністративно-правові засади з позицій їхнього потенціалу створювати ефект взаємного підсилення між владою і громадськістю, коли співпраця породжує нову якість управлінських рішень, вищий рівень довіри та соціальної згуртованості. Таким чином, застосування синергетичного підходу відкриває можливість не лише пояснити сучасні особливості функціонування громадських рад, а й визначити оптимальні шляхи їх подальшого розвитку як інноваційних інститутів громадської участі (демократії участі), що формуються в умовах складної взаємодії держави та суспільства.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **2.1 Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування: аналіз національного законодавства та судової практики**

У відповідності до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [69].

Громадянське суспільство як сукупність недержавних організацій та об'єднань громадян, а також сфера взаємовідносин між соціально активними громадянами, покликано забезпечувати реалізацію принципу народовладдя та здійснювати громадський контроль діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, саме представники інститутів громадянського суспільства здатні та уповноважені забезпечувати реальну участь громадян в управлінні державними справами.

В свою чергу, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). Причому норми конституції є нормами прямої дії.

Так, у відповідності до ст. 36 Конституції України, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення

політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [69].

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України [69].

Також у ст. 36 Конституції України закріплено, що ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом [69].

Принцип рівності всіх перед законом є фундаментальним принципом права, реалізація його має особливе значення в процесі взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами публічної адміністрації. Надання переваг певним об'єднанням громадян через особисті симпатії суб'єктів владних повноважень засновані, наприклад, на позитивному досвіді взаємодії, є неприпустимим. Це, зокрема, стосується і процесу формування громадських рад органів публічної адміністрації.

Крім того, в Основному Законі встановлено чіткі обмеження щодо діяльності об'єднань громадян. Так, згідно зі ст. 37 Конституції України, утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на

розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються [69].

В Конституції України зазначено, що політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань. Також не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Важливо, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку. Таке положення Конституції гарантує інститутам громадянського суспільства юридичних захист від потенційно можливої сваволі з боку органів публічної адміністрації.

Безпосередньою конституційною основою функціонування громадських рад органів публічної адміністрації є положення ст. 38 Конституції України, згідно з якими громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [69].

Зрозуміло, що пересічний громадянин фізично та юридично не може брати безпосередню участь в управлінні державними справами. Таке право він отримує лише як представник інститутів громадянського суспільства, а саме громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації.

На рівні законів України питання формування функціонування громадських рад органів публічної адміністрації врегульовано Законом України «Про громадські об'єднання».

Так, у відповідності до ч. 2 ст. 21 вказаного закону, яка регламентує права громадських об'єднань, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у

роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [110].

Крім того, у відповідності до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання», якою встановлено засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [110].

Такими консультативним та дорадчими органами в Україні є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключовим нормативно-правовим актом, який регулює порядок утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено: «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській

міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації».

Так, у відповідності до п. 1 вищезазначеного Типового положення про громадську раду, громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [114].

Наведене визначення громадської ради не відображає всіх її ознак та функцій, принципів діяльності, тому потребує доопрацювання.

Крім того, вказаною постановою передбачено, що Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним у мм. Києві та Севастополі державним адміністраціям необхідно вжити заходів для проведення протягом трьох місяців з дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування [114].

Таким чином, норма про утворення громадських рад органів публічної адміністрації є імперативною. Утворення громадських рад – не дискреційне повноваження, а обов'язок органів виконавчої влади.

Також постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» регламентовано, що органам публічної адміністрації відповідно до законодавства необхідно забезпечити урахування позиції професійних спілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань під час прийняття рішень з питань, що стосуються формування та реалізації соціально-економічної політики і регулювання соціально-трудова відносин.

Крім того, вказаною постановою рекомендовано органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням [114].

Отже, для органів місцевого самоврядування «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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» мають рекомендаційний характер.

Також вищезазначеною постановою передбачено, що з метою забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення проводяться зустрічі:

- голів громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях, з Прем'єр-міністром України, іншими членами Кабінету Міністрів України, Державним секретарем Кабінету Міністрів України, державними секретарями міністерств;

- голів громадських рад, утворених при районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях, відповідно з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, не рідше ніж 2 рази на рік [114].

Такі зустрічі дозволяють скоординувати діяльність громадських рад та напрацювати пропозиції щодо удосконалення чинного національного

законодавства, формування та зміни основних напрямів державної політики в цілому.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» встановлено, що:

- формування нового складу громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях в період воєнного стану на території України та протягом шести місяців з дня його припинення чи скасування не проводиться;

- строк повноважень громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях продовжується на період воєнного стану на території України до затвердження органом виконавчої влади нового складу громадської ради;

- формування нового складу громадських рад 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 розпочинається утворенням ініціативних груп після закінчення шести місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану на території України;

- на період воєнного стану на території України членам громадської ради за рішенням органу виконавчої влади може обмежуватися доступ до приміщень, в яких розміщений орган виконавчої влади, можливість залучення до своєї роботи працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

- на період воєнного стану на території України на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади інформація щодо діяльності громадської ради

може за рішенням органу не оприлюднюватися або оприлюднюватися не в повному обсязі (з подальшим оприлюдненням протягом шести місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану) [114].

Отже, на період дії правового режиму воєнного стану Кабінет Міністрів України встановив розумні обмеження щодо діяльності громадських рад органів публічної адміністрації та фактично запровадив мораторій на формування нового складу громадських рад.

Мораторій на утворення нового складу громадських рад при органах виконавчої влади на період дії правового режиму воєнного стану пов'язаний з кількома чинниками. По-перше, у воєнний час усі основні ресурси держави зосереджені на безпеці та обороні, тому організація конкурсних процедур і публічних заходів, необхідних для формування рад, є ускладненою та другорядною. По-друге, воєнний стан передбачає обмеження масових зібрань і відкритих заходів, що робить неможливим проведення прозорих установчих зборів і виборів до рад. По-третє, існує підвищений ризик інформаційних впливів і спроб проникнення деструктивних сил у консультативні органи, а тимчасова відмова від створення нових складів мінімізує ці загрози. Нарешті, варто враховувати, що громадські ради обираються на два роки, тоді як воєнний стан є надзвичайним і тимчасовим режимом, тому утворення нових складів у таких умовах визнається недоцільним.

Таким чином, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, обласними, міськими, районними, районними у містах державними адміністраціями було вжито заходів до формування громадських рад відповідно 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, затвердженого вищезазначеною постановою Кабінету Міністрів України. Крім того, разом з громадськими радами були розроблені

Положення про громадські ради та затверджені відповідними органами виконавчої влади (при яких створені громадські ради).

На окрему увагу заслуговує порядок утворення громадських рад органів публічної адміністрації.

Так, у відповідності до п. 6 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, до складу громадської ради 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, медіа (інститути громадянського суспільства), які зареєстровані в установленому порядку.

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, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності [114].

Проте, в умовах сучасних трансформаційних процесів, коли активно утворюються та реєструються нові об'єднання громадян, вбачається доцільним пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно зменшити до трьох місяців строк, протягом якого інститути громадянського суспільства повинні здійснювати свою діяльність, реалізовувати свої проекти у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, для того, щоб

їх представники отримати право бути обраними до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади.

Крім того, враховуючи сучасний рівень цифровізації українського суспільства та з метою усунення корупційних ризиків пропонується формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку та в строк, визначені органом виконавчої влади.

Ключовими положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 для членів громадських рад та громадських об'єднань, представники яких обрані до складу громадської ради, є права громадської ради, передбачені п. 5 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.

Так, у відповідності до вказаного пункту, громадська рада має право:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо) – таке право надає можливість громадським радам систематизувати свою діяльність, розподілити повноваження між членами громадської ради та забезпечити ефективну діяльність за різними напрямками роботи;

- залучати до своєї роботи працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (на період воєнного стану на території України членам громадської ради за рішенням органу виконавчої влади може обмежуватися можливість залучення до своєї роботи працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади), органів місцевого самоврядування, представників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою) – відповідне

право громадських рад є важливим інструментом демократії участі, яке дозволяє членам громадських рад отримувати фахові консультації з питань, які цікавлять представників інститутів громадянського суспільства та роз'яснення яких потребує спеціальних знань;

- організувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші публічні заходи – таке право громадських рад випливає із самої правової природи даного інституту громадянського суспільства, що передбачає свободу діяльності, право робити все, що не заборонено законом у відповідності до загально-дозвільного принципу правового регулювання;

- отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради – відповідне право врегульовано також Законом України «Про доступ до публічної інформації»;

- отримувати від органу виконавчої влади проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю (у відповідності до п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих

органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) – строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів, причому проекти регуляторних актів виносяться на громадське обговорення з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»);

- проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади, громадську антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади.

Крім того, члени громадської ради мають право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган виконавчої влади (на період воєнного стану на території України членам громадської ради за рішенням органу виконавчої влади може обмежуватися доступ до приміщень, в яких розміщений орган виконавчої влади) [114].

Таким чином, громадські ради мають достатньо широкі повноваження щодо впливу на формування та реалізацію державної політики, проте доцільно розширити передбачені чинним законодавством України повноваження громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно нормативно закріпити право громадських

рад об'єднуватися та брати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (наприклад, спільного наказу).

Правовою основою громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади є Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [121].

Так, у відповідності до вказаного Порядку, 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) може проводити громадську експертизу діяльності органу виконавчої влади, при якому вона утворена. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [121].

Також вказаним Порядком передбачено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього письмового запиту.

У відповідності до п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства, громадської ради письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: видає протягом семи робочих днів наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб),

відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, громадською радою, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох робочих днів з моменту його видання; утворює у разі потреби робочу групу із залученням представників інституту громадянського суспільства, громадської ради, що ініціює проведення громадської експертизи; розміщує протягом семи робочих днів інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи, текст наказу (розпорядження) та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; подає інституту громадянського суспільства, громадській раді документи або завірені в установленому порядку їх копії чи надсилає їх в електронній формі протягом п'яти робочих днів з моменту видання наказу (розпорядження) про проведення громадської експертизи (у разі коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк надання документів може бути продовжено до 20 робочих днів) [121].

Експертні пропозиції, підготовлені за результатами громадської експертизи громадською радою, подаються органу виконавчої влади у письмовій та електронній формі. Важливо, що експертні пропозиції повинні стосуватися повноважень органу виконавчої влади та містити чіткі рекомендації і заходи з їх впровадження, причому у разі коли ініціатор громадської експертизи не подав експертні пропозиції у тримісячний строк від початку проведення громадської експертизи, експертиза вважається такою, що не відбулася [121].

Експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності [121].

Таким чином, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є важливим інструментом розвитку демократії, оскільки вона забезпечує прозорість та підзвітність державних структур. Коли громадські організації чи ініціативні групи аналізують рішення і дії влади, це допомагає виявляти помилки, зловживання та неефективність, а також стимулює посадовців діяти у відповідності до суспільних інтересів. Такий контроль з боку громадян робить державу більш відкритою і відповідальною.

Водночас громадська експертиза сприяє розширенню участі громадян у процесі прийняття рішень та формуванню довіри до інституцій влади (якщо люди бачать, що влада готова до діалогу, враховує критику та рекомендації громадськості, це змінює ставлення громадян до органів публічної адміністрації). Громадська експертиза дозволяє враховувати не лише офіційну позицію, а й думку суспільства, що підвищує якість державної політики та зміцнює легітимність влади (експертизи дозволяють залучати фахові знання та практичний досвід громадянського суспільства, що допомагає виявити слабкі місця та пропонувати конструктивні зміни). Саме тому громадська експертиза виступає невід'ємним елементом демократичного контролю і сприяє розвитку зрілої та відповідальної демократії.

На окрему увагу заслуговує актуальна міжнародно-правова основа функціонування та розвитку інституту громадських рад органів публічної адміністрації в Україні. Ключовою європейською інституцією у цій сфері суспільних відносин є Рада Європи.

Рада Європи є міжнародною організацією яка включає 47 держав-членів європейського континенту. Рада Європи створена 5 травня 1949 року, причому членство в організації відкрите для всіх європейських держав, які визнають принцип верховенства права і гарантують дотримання основних прав і свобод людини для своїх громадян. Ключовим нормативним актом Ради Європи є європейська Конвенція про захист прав людини і

основоположних свобод 1950 року, яка є основою для роботи Європейського суду з прав людини [150].

31 жовтня 1995 року Верховна Рада України ухвалила Закон України про приєднання до Статуту Ради Європи на підставі резолюції Комітету міністрів Ради Європи про запрошення України стати 37-м членом організації.

9 листопада 1995 року була підписана Спільна програма Комісії європейських співтовариств та Ради Європи щодо реформування правової системи, місцевого самоврядування та удосконалення системи правозастосування в Україні.

Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема прийняти відповідні закони та приєднатися до ряду конвенцій. При цьому Рада Європи висловила готовність надавати всебічну експертну допомогу органам публічної адміністрації України [150].

Для України мають важливе значення не тільки норми і стандарти Ради Європи, але й проєкти, які Рада Європи реалізує в Україні, підтримуючи національні інститути громадянського суспільства та розвиваючи різні форми демократії, участі громадян в управлінні державними справами.

Так, у Проєкті Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період» зазначається, що участь громадян у процесах прийняття рішень є основою функціонування та розвитку справжнього демократичного суспільства, адже завдяки їй відбувається соціальний діалог із найважливіших питань. Громадяни частіше сприймають рішення і довіряють своїм представникам, коли відчують, що мають змогу висловитись під час політичних обговорень щодо важливих питань та рішень.

Місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем, і така близькість обов'язково передбачає або має обов'язково передбачати підвищення рівня участі громадян у вирішенні місцевих справ. На практиці

українське законодавство часто передбачає складні та негнучкі методи та процедури, що знеохочують громадян брати активну участь в процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Іншим важливим викликом на рівні місцевої влади є низький рівень довіри людей до публічних службовців та обраних представників [92, с. 12-13; 148].

Тому надзвичайно важливо, щоб громадяни та неурядові організації брали участь в управлінні публічними справами. Щоб допомогти державам-членам забезпечити участь громадян та неурядових організацій у процесі прийняття політичних рішень, у 2017 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, а у 2018 році – Рекомендації CM/Rec(2018)11 щодо необхідності посилення захисту та сприяння розвитку простору громадянського суспільства в Європі та CM/Rec(2018)4 щодо участі громадян у місцевому публічному житті [148].

Так, у Керівних принципах щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів, зазначається, що мета цих рекомендацій – посилити та сприяти участі окремих громадян, неурядових організацій та громадянського суспільства в цілому в прийнятті політичних рішень [62].

Правою основою та пов'язаними актами для зазначених Керівних принципів щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, є наступні акти:

- Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ETS № 5) і її додаткові протоколи;
- Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (СЄД № 205);
- Рекомендація Rec(3)3 Комітету Міністрів державам-членам щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень;

- Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі;
- Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень (2009 р.);
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (СЄД № 207);
- Рекомендація Rec(2001)19 Комітету міністрів державам-членам про участь громадян у місцевому публічному житті [62].

До принципів громадської участі у процесі прийняття політичних рішень віднесено наступні основоположні ідеї: взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри; повага до незалежності неурядових організацій, незалежно від того, чи їх погляди відповідають точці зору органів публічної влади; повага до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за прийняття рішень; відкритість, прозорість і підзвітність; оперативність, де всі суб'єкти пропонують відповідний зворотний зв'язок; недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована; гендерна рівність і рівноправна участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от молоді, людей похилого віку, неповносправних осіб і меншин; доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі, офлайн або онлайн, і на будь-якому пристрої [62].

Дотримання вищезазначених принципів усіма суб'єктами вирішення актуальних питань місцевого та загальнодержавного значення буде сприяти взаємопорозумінню та взаємній повазі між громадянами та суб'єктами владних повноважень, а також сприятиме досягненню компромісу під час формування та реалізації державної політики у визначених сферах суспільних відносин.

Демократія участі передбачає високий рівень правового забезпечення територіальної самоорганізації населення, тобто створення відповідних організаційно-правових форм об'єднання громадян в інститути громадянського суспільства, участі громадян в прийнятті управлінських рішень, їх взаємодії з органами публічної адміністрації тощо.

А. Чиркін відзначає, що питанням територіальної самоорганізації жителів громад все більше уваги приділяється на міжнародному рівні. Зокрема, в рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті зазначається, що держави-члени повинні «надати органам місцевого самоврядування можливість на рівні територій самоорганізації населення впроваджувати структури участі, які надають громадянам можливість впливати на їхнє безпосереднє середовище», а також «розвивати механізми участі на рівні самоорганізації населення, що дозволяють громадянам впливати на рішення щодо державних інвестицій, зонування або надання послуг, або брати на себе відповідальність за управління місцевими просторами, об'єктами тощо, наприклад, через органи самоорганізації та форуми, бюджети участі або волонтерські групи» [178].

На окрему увагу заслуговує впровадження в Україні нових форм та інноваційних інструментів демократії участі за підтримки Ради Європи.

Так, нещодавно Звягельська ОТГ (Житомирська область) та Славутицька (Київська область) презентували звіти про проведення перших в Україні громадських асамблей. Ці дві громади стали пілотними в проєкті Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період». Зокрема, міська рада з Житомирщини запитала у громади, як облаштувати громадські простори, а Київщини – поради щодо управління відходами. Для цього спершу надіслали запрошення тисячам жителів (список формують згідно із соціологічними методами), тоді за допомогою жеребкування (стратифікована вибірка) відібрали серед охочих представників різних груп людей і дали їм змогу

дізнатися максимум інформації на запропоновані теми. Тільки після цього учасники сформулювали свої рекомендації [15].

Н. Бахамент зазначає, що на відміну від уже звичних і обов'язкових до застосування учасницьких інструментів – публічних консультацій чи бюджету участі, громадські асамблеї в Україні на законодавчому рівні поки що не врегульовані. Проте розвиток цього механізму є напрямом руху нашої держави на шляху до вступу в ЄС. Це, зокрема, передбачено Дорожньою картою з питань функціонування демократичних інституцій і Планом заходів з реалізації у 2025-2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [15].

Отже, в Україні наразі актуальною є потреба прийняти закон, який буде чітко визначати інструментарій деліберативної (дорадчої) демократії та регламентувати порядок його використання у відповідності з рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи.

Таким чином, Рада Європи сприяє розвитку в Україні інноваційних інструментів деліберативної демократії. Зокрема, групі громадян, що в спеціальний спосіб обирається серед усієї спільноти, пропонується висловити думку з певного питання. Такий інструмент демократії може мати різні формати, наприклад: громадська асамблея, громадянський форум, громадські збори або громадське журі. Причому громадська асамблея відрізняється від інших інструментів насамперед своєю методологією. Аналізуються демографічні показники повнолітнього населення: кількість мешканців, рівень освіти, стать, вік і район проживання. Далі розсилаються листи-запрошення до випадково обраних домогосподарств, але реєструватися можуть й інші мешканці громади. Охочі взяти участь реєструються, тоді серед них методом жеребкування відбираються учасники так, щоб склад асамблеї максимально точно відображав населення громади за основними характеристиками [15].

За допомогою такого двоетапного жеребкування моделюється мінігромада. Зазвичай вона складається із 30-80 людей. Основне завдання

громадської асамблеї – напрацювати якісні рекомендації від громади для влади [15].

На думку Н. Бахамент, інструменти деліберативної демократії мають всі шанси міцно закріпитися в Україні. Україна як член Ради Європи повинна дослухатися до Рекомендації Комітету міністрів державам-членам про дорадчу (деліберативну) демократію, ухваленої у вересні 2023-го. В документі зазначені принципи, на яких ґрунтується проведення будь-якого деліберативного процесу. Перший з-поміж них – наявність законодавчої бази, яка наразі відсутня. Проте є завдання, визначені в Дорожній карті з питань функціонування демократичних інституцій і Плані заходів з реалізації у 2025-2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [15].

Таким чином, проведення громадських асамблей як інноваційного інструменту деліберативної (дорадчої) демократії дозволяє забезпечити безпосередню участь громадян у вирішенні актуальних питань місцевого та загальнодержавного значення у відповідності до рекомендацій Ради Європи.

Нагальним завданням органів публічної адміністрації в Україні є формування законодавчої основи участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення, а саме, прийняття перспективного Закону України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі».

Актуальним напрямом удосконалення національного законодавства є також належне правове врегулювання порядку формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства та дозволяють останнім активно впливати на формування та реалізацію державної політики, а також здійснювати ефективний громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації.

Наразі порядок формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації врегульовано Типовим положенням 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, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Проте, враховуючи суттєве значення громадських рад для розвитку демократії участі, їх правовий статус доцільно регламентувати на рівні вищезазначеного перспективного закону.

Проведене дослідження правового регулювання участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення в контексті рекомендацій Ради Європи (які є результатом нормотворчої діяльності Комітету міністрів Ради Європи) дозволяє зробити висновок про необхідність удосконалення національного законодавства та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин. Зокрема, враховуючи особливу роль громадських рад органів публічної адміністрації, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства, доцільно визначити правовий статус, порядок формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації на рівні закону України. Крім того, правового врегулювання на рівні закону потребують і інші інструменти демократії участі та деліберативної демократії, включаючи такий інноваційний інструмент як громадські асамблеї (форуми). Вирішити окреслені питання доцільно шляхом прийняття перспективного Закону України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі».

Окремо слід зупинитися на аналізі Положень про окремі громадські ради органів публічної адміністрації, адже вказані Положення є безпосередньою правовою основою діяльності відповідних громадських рад. До прикладу, це Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 15.11.2017

р. № 927 [102]; Положення про громадську раду при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, затверджене наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.04.2018 № 517 [120]; Положення про Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 25.05.2021 № 572 [117] та Положення про Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України, затверджене наказом Міністерства соціальної політики України від 16.10.2019 № 1484 [118].

Усі зазначені Положення мають спільну основу та відмінності, що зумовлені специфікою діяльності кожного відомства. Усі вказані підзаконні нормативні акти визначають громадські ради як тимчасові консультативно-дорадчі органи, створені для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, забезпечення громадського контролю, врахування громадської думки при ухваленні рішень. Юридичний статус в усіх випадках однаковий: ради не є юридичними особами, діють на основі Конституції України, законів, актів Президента та Кабінету Міністрів, а також власного Положення. Формування відбувається шляхом делегування представників інститутів громадянського суспільства з використанням рейтингового голосування, членство – індивідуальне, з обранням керівництва та формуванням органів управління. Спільними для всіх є завдання з підготовки пропозицій до органу влади, проведення громадської експертизи, участі у консультаціях, інформування громадськості та щорічна звітність.

Водночас кожне Положення має власні акценти. Положення про громадську раду при МВС України більш детально визначає сфери діяльності, включаючи охорону прав і свобод, внутрішню безпеку, цивільний захист, міграційну політику, охорону кордону, а також регламентує умови дострокового припинення повноважень ради [102]. Положення про громадську раду при Мінекономрозвитку чітко описує організаційну структуру (голова, секретар, комітети), порядок обрання керівника, можливість внесення змін у Положення тим самим порядком, яким воно

ухвалювалось [120]. Положення про громадську раду при МОН України зосереджене на функціональних аспектах: проведення експертиз проектів нормативно-правових актів, у тому числі антикорупційної, організація публічних заходів та консультацій, обов'язкове щорічне звітування [117]. Положення про громадську раду при Мінсоцполітики вирізняється чітким зазначенням відсутності у ради статусу юрособи, майна та коштів, встановлює обов'язок оприлюднення рішень і документів протягом трьох робочих днів, а також містить детальний регламент з відкритістю засідань, можливістю залучення зовнішніх фахівців та створення робочих органів [118].

Спільною рисою для всіх є правова основа, мета, механізм формування та базові функції. Основні відмінності полягають у рівні деталізації організації роботи, ступені відкритості процедур, визначенні сфер компетенції та вимог до звітності. Для підвищення ефективності варто уніфікувати ключові положення: закріпити єдині мінімальні стандарти (річний план роботи, квартальні засідання, обов'язкове оприлюднення документів протягом кількох днів, щоквартальний звіт), стандартизувати організаційну структуру (голова, секретар, комітети), забезпечити відкритість засідань за прикладом Мінсоцполітики, а також чітко прописати порядок формування, зміни складу та дострокового припинення повноважень. Це дозволить зберегти гнучкість кожної ради, але забезпечить прозорість, узгодженість та довіру з боку громадськості.

Проведене дослідження сучасного стану адміністративно-правових засад формування та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє сформулювати попередній висновок про те, що адміністративно-правове регулювання у вказаній сфері суспільних відносин потребує удосконалення, враховуючи зростаючу роль громадянського суспільства в організації та здійсненні публічного управління.

Зокрема, доцільно пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації. Серед іншого, доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (наразі – 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, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності [114].

Крім того, доцільно формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку та в строки, визначені органом виконавчої влади.

Також доцільно нормативно закріпити право громадських рад об'єднуватися та брати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (наприклад, спільного наказу).

Враховуюче вищевикладене, необхідно внести вищезазначені 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.

Окрему увагу слід приділити аналізу судової практики щодо адміністративно-правового регулювання порядку утворення та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Так, Окружний адміністративний суд міста Києва 25 червня 2018 року у справі № 826/19581/16 визнав протиправним і нечинним абзац 2 пункту 11 «Типового положення про громадську раду при органі виконавчої влади» (затвердженого постановою КМУ № 996 від 03.11.2010 у редакції постанови № 234 від 08.04.2015) [154]. Саме цей абзац забороняв одній особі одночасно очолювати більш ніж одну громадську раду при органах влади. Апеляційна інстанція – Шостий апеляційний адміністративний суд – 19 листопада 2018 року залишила це рішення без змін, а його резолютивну частину опубліковано в «Офіційному віснику України» 7 грудня 2018 року. Остаточно правова позиція була підтверджена Верховним Судом 21 травня 2020 року, коли касаційну скаргу Кабінету Міністрів України було відхилено. Таким чином, заборона, встановлена абзацом 2 пункту 11 Типового положення, втратила чинність і більше не могла застосовуватися. Відповідно відпали законні підстави для відмови особі у балотуванні чи обранні на посаду голови громадської ради лише з тієї причини, що вона вже очолює іншу раду. Типове положення почали тлумачити без цього обмеження, а локальні положення громадських рад при органах влади були приведені у відповідність – норма про заборону суміщення головування була виключена. Рішення поширювалося як на громадські ради при центральних органах виконавчої влади, так і при місцевих державних адміністраціях, адже Типове положення застосовується однаково на обох рівнях, а також воно є орієнтиром для органів місцевого самоврядування. Для практичної діяльності громадських рад це означало, що під час установчих зборів чи обрання керівництва не можна було відхиляти кандидатів лише через одночасне головування в іншій раді, адже такі відмови могли бути успішно оскаржені в судовому порядку. Органам влади та громадським радам необхідно було переглянути власні положення і регламенти, прибрати застарілу заборону, а

також перевірити оголошення й протоколи виборів, щоб уникнути дискримінаційних фільтрів. Натомість можливим залишається запровадження інших механізмів забезпечення доброчесності та балансу впливу – наприклад, обмеження кількості строків головування в межах однієї ради, вимоги прозорості діяльності, запобігання конфлікту інтересів. Таким чином, рішення у справі № 826/19581/16 стало важливим прецедентом, який захистив принцип рівності прав учасників громадських рад і усунув надмірне обмеження, що звужувало можливості громадян брати активну участь у контролі та консультаціях при органах державної влади і місцевого самоврядування.

Судова практика щодо діяльності громадських рад фактично відсутня, оскільки ці органи є консультативно-дорадчими при органах виконавчої влади й не приймають обов'язкових рішень, а лише формують рекомендації, що не створюють юридичних наслідків для третіх осіб. Через це відсутній предмет спору для суду, адже адміністративні суди розглядають справи, де рішення чи дії органів влади впливають на права та інтереси громадян, а документи громадських рад такого впливу не мають. У випадку конфліктів питання зазвичай вирішуються адміністративними методами через органи влади, при яких ради утворені, або шляхом громадсько-політичного діалогу, тому справи як правило не доходять до суду. Крім того, громадські організації зазвичай не мають значної зацікавленості в судових процесах, оскільки громадські ради розглядаються передусім як інструмент комунікації з владою, а не як суб'єкти владних повноважень. Як наслідок – функціонування інституту громадських рад не формує істотної судової практики.

Водночас в своїй діяльності інститути громадянського суспільства в цілому та громадські ради зокрема в своїй діяльності можуть спиратися на практику Європейського Суду з прав людини та норми Конституції України, які є нормами прямої дії.

## **2.2 Актуальні питання адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів**

Формування в Україні справжнього громадянського суспільства та правової держави потребує удосконалення форм та способів участі громадськості в управлінні державними справами. Одним з найбільш дієвих правових засобів забезпечення взаємодії органів публічної адміністрації та громадянського суспільства є організаційно-правова форма утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме громадські ради органів публічної адміністрації, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства, виконують важливі функції щодо забезпечення комунікації між суб'єктами владних повноважень та громадянами. Перелік цих функцій не визначений прямо в нормативно-правових актах, проте впливає зі змісту останніх.

Враховуючи особливе значення громадських рад для забезпечення народовладдя (демократії) на особливу увагу заслуговують також принципи діяльності громадських рад органів публічної адміністрації, тобто фундаментальні засади їх щоденного функціонування з метою досягнення поставлених приватних та публічних цілей, забезпечення реального впливу на формування державної політики, здійснення громадського контролю тощо.

Українська держава пройшла складний шлях становлення демократії, формування соціальної та правової держави, в якій демократичні цінності, різні форми та способи здійснення народовладдя дозволяють громадянам приймати реальну участь в управлінні державними справами. Так, одним із дієвих інструментів демократії є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування, які формуються з представників інститутів

громадянського суспільства і здатні реально впливати на формування та реалізацію державної політики у різних сферах суспільних відносин.

Безпосередньою конституційною основою функціонування громадських рад органів публічної адміністрації є положення ст. 38 Конституції України, згідно з якими громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [69].

Зазначене положення Конституції України є більшою мірою декларативним, зокрема, в частині нормативного закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами. Тому більш детально питання формування та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації врегульовано Законом України «Про громадські об'єднання».

Так, у відповідності до ч. 2 ст. 21 вказаного закону, яка регламентує права громадських об'єднань, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [110].

Крім того, у відповідності до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання», якою встановлено засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя,

розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [110].

Таким чином, виходячи з положень норм Закону України «Про громадські об'єднання», утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань, є дискреційним повноваженням суб'єктів владних повноважень.

Водночас ключовим нормативно-правовим актом, який регулює порядок утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено: «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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» [114].

Так, у відповідності 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, громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [114].

У відповідності до п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним у м. Києві та Севастополі державним адміністраціям необхідно вжити заходів для проведення протягом трьох місяців з дня набрання чинності вказаною постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування [114].

Таким чином, у відповідності до зазначеного пункту постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, утворення громадських рад органів публічної адміністрації є вже не дискреційним повноваженням суб'єктів владних повноважень органів виконавчої влади, а їх обов'язком.

Основними завданнями громадської ради, згідно із п. 3 Типового положення про громадську раду, є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами (громадські ради виступають формою опосередкованої демократії, яка поєднує органи державної влади з громадянським суспільством, і забезпечують практичне втілення конституційної гарантії участі народу в управлінні державними справами шляхом представництва, дорадчої діяльності, контролю та підвищення відкритості влади);

- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики (врахування громадської думки забезпечується поєднанням процедур відкритості (оприлюднення документів), інституційних каналів (громадські ради), діалогу (громадські слухання, публічні консультації), сучасних

цифрових інструментів (електронні інструменти взаємодії – електронні петиції, онлайн-опитування, платформи для консультацій з громадськістю) та залучення експертів громадськості до діяльності органів влади (громадськість може брати участь у роботі колегіальних та експертних органів при міністерствах та державних адміністраціях, зокрема, конкурсних комісій, експертних рад, що дозволяє враховувати незалежні позиції при прийнятті кадрових або програмних рішень). Це дає можливість громадянам не лише висловлювати свою позицію, але й реально впливати на зміст і якість державної та регіональної політики);

- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики (громадські слухання та публічні консультації організуються для обговорення питань, що становлять суспільний інтерес, і створюють можливість безпосереднього діалогу громадян із представниками органу влади. Це дозволяє враховувати громадську думку не лише формально через документи, а й у живій дискусії);

- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади (громадські організації та ініціативні групи можуть проводити незалежний громадський моніторинг на основі відкритих даних, офіційних звітів, інформації з реєстрів, а також на запити про доступ до публічної інформації; участь громадськості у консультаційних процедурах фактично виконує моніторингову функцію. Коли проекти рішень, звіти чи стратегії виносяться на публічне обговорення, громадськість може давати оцінку, вказувати на недоліки, контролювати дотримання законодавчих вимог. Крім того, законодавство передбачає обов'язкову публічність та звітність органів влади. Зокрема, органи виконавчої влади щороку оприлюднюють звіти про свою діяльність. Ці документи стають базою для громадського аналізу. Крім того, КМУ зобов'язаний вести єдиний веб-портал публічної інформації, що також полегшує доступ до даних для моніторингу. Громадськість може застосовувати безпосередньо правові

інструменти контролю: звернення до органів влади, подання скарг до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, участь у засіданнях колегіальних органів, а у разі порушення прав – звернення до суду. Таким чином, громадський моніторинг є багаторівневим: він охоплює інституційні механізми (громадські ради), інформаційно-аналітичні механізми (аналіз звітів, відкритих даних, запитів), процедурні механізми (консультації, слухання), а також правові засоби (звернення, скарги, судовий контроль). Сукупно ці інструменти створюють можливість для суспільства реально оцінювати роботу органів виконавчої влади та впливати на підвищення прозорості й ефективності їхньої діяльності.);

- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики (ця діяльність полягає в тому, що: громадські ради аналізують проекти нормативно-правових актів, програм розвитку, стратегічних документів органу виконавчої влади; громадські ради можуть ініціювати проведення експертиз, залучати незалежних експертів, науковців, представників громадських організацій; за результатами підготовки ухвалюються рекомендації, висновки та пропозиції у формі рішень громадської ради, які подаються відповідному органу виконавчої влади; такі матеріали можуть включати як конкретні зауваження до текстів документів (наприклад, до проекту постанови чи програми), так і ширший аналіз тенденцій, проблем, ризиків у певній сфері державної або регіональної політики. Проте, щодо юридичної сили, варто наголосити: пропозиції та висновки громадських рад мають дорадчий характер і не є обов'язковими до виконання; проте орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути ці документи та у разі їх відхилення – надати мотивоване обґрунтування, чому вони не враховані (це прямо закріплено у постанові КМУ № 996); таким чином, хоча громадська рада не може самостійно змінювати чи блокувати рішення органу влади, її висновки мають обов'язкову силу до розгляду (а не до виконання), на практиці громадські ради виконують роль механізму

інституційного впливу громадськості: орган змушений аргументувати свою позицію та пояснювати відмову, що підвищує рівень прозорості та підзвітності. Отже, підготовка експертних пропозицій і висновків громадськими радами — це спосіб професійного та організованого внесення громадської думки у процес формування державної й регіональної політики. Юридично їхня сила є рекомендаційною, однак процедурно вони обов'язково мають бути розглянуті органом влади, що надає їм важливого значення як інструменту демократичного контролю й впливу) [114].

Слід зазначити, що це лише основні завдання громадських рад органів публічної адміністрації. Відповідно, громадські ради можуть виконувати і інші, не заборонені законом завдання.

У відповідності до вищевикладених завдань громадські ради при органах виконавчої влади виконують наступні функції:

- готують та подають органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю (у відповідності до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996);

- готують та подають органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін;

- готують та подають органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу (п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачені випадки, коли проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів є обов'язковим);

- здійснюють громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції (у відповідності до Закону України «Про запобігання корупції»);

- інформують громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подають в обов'язковому порядку відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному веб-сайті та будь-яким іншим способом (у відповідності до Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

- збирають, узагальнюють та подають органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

- готують та оприлюднюють щорічний звіт про свою діяльність [114].

Аналізуючи дієві механізми громадського контролю органів влади, Д. Граділь зазначає, що громадські ради в Україні є консультативно-дорадчими органами, які створюються при державних установах, органах місцевого самоврядування або інших організаціях для залучення громадськості до процесу прийняття рішень та контролю за діяльністю цих органів. Фактично вони покликані забезпечити безпосередній зв'язок між владою та громадянами й консолідацію зусиль держави й громадськості. Громадські ради існують у більшості правових держав світу. Вони залучені до різних сфер суспільного життя та мають на меті забезпечити ефективну державну політику, роботу певних органів шляхом громадського контролю за структурою, при якій вони створені [37].

Д. Граділь виділяє наступні функції громадських рад:

- консультаційна – надання рекомендацій та пропозицій щодо проєктів рішень, програм, політик та інших документів;

- моніторинг і контроль – здійснення громадського контролю за виконанням законодавства, програм та рішень органів влади;

- інформаційна – інформування громадськості про діяльність органів влади, роз'яснення прийнятих рішень та їх наслідків (будь-яка громадська рада зобов'язана звітувати про свою діяльність);

- посередницька – сприяння вирішенню конфліктів між громадянами і органами влади, організація консультацій з громадськістю [37].

Детальніший спектр повноважень громадських рад передбачений конкретними (локальними) положеннями, які ухвалюють в органі, при якому вона створена [37].

Таким чином, до основних функцій, які виконують громадські ради органів публічної адміністрації, слід віднести наступні: консультаційну (дорадчу), ініціювання розгляду (вирішення), моніторингу і контролю (громадського контролю), інформаційну (інформування та оприлюднення), посередницьку (комунікаційну).

Не менш важливим питанням організації ефективної діяльності громадських рад органів публічної адміністрації є визначення принципів їх функціонування, які впливають із фундаментальних принципів права.

Окремі монографічні дослідження та публікації принципам права та їх класифікації присвятили такі відомі науковці як А. Колодій («Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація») [68], С. Погребняк («Основоположні принципи права (змістовна характеристика)») [101], С. Сунегін («Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації») [162], О. Уварова («Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика») [166].

Так, на думку А. Колодія, принципи права постійно притягують до себе увагу вчених-правознавців, проте через їх мінливість, філософську сутність, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження і доопрацювання. Принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою

імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвитку. Саме принципи права є критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції та за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [68, с. 42-43].

До фундаментальних принципів права науковці відносять принципи: верховенства права (що включає в себе принцип конституційності, принцип примату ратифікованих норм міжнародного права над нормами національного права, а також верховенства (дотримання) прав і свобод людини), рівності всіх перед законом і судом, справедливості, законності, презумпції невинуватості, невідворотності покарання за вчинене правопорушення та інші загальновідомі принципи, сформульовані юридичною науковою та сформовані юридичною практикою.

Важливо звернути увагу на необхідність дотримання загально-дозвільного та спеціально-дозвільного принципів (типів) правового регулювання в діяльності громадських рад органів публічної адміністрації.

Так, з одного боку, громадська рада складається з представників інститутів громадянського суспільства, тому її члени в процесі повсякденної діяльності можуть керуватися загально-дозвільним принципом правового регулювання, у відповідності до якого дозволено все, що не заборонено законом. Але, з іншого боку, громадські ради функціонують при органах державної виконавчої влади, тому зобов'язані дотримуватися норм, встановлених органом публічної адміністрації в положенні про відповідну раду, а також керуватися актами вищої юридичної сили.

Така діалектика співвідношення прав та обов'язків членів громадської ради обумовлена особливим статусом та завданнями громадських рад органів

публічної адміністрації, які дозволяють громадськості приймати реальну активну участь у формуванні та здійсненні державної політики, а також здійснювати ефективний громадський контроль діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

До принципів діяльності громадських рад органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх специфіку, слід віднести принципи колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Принцип колегіальності означає, що будь-які рішення громадська рада приймає тільки колегіально, більшістю голосів. Голосування відбувається відкрито та оформлюється відповідним протоколом за підписом головуєчого та секретаря громадської ради.

Принцип підзвітності означає, що громадська рада діє як в інтересах інститутів громадянського суспільства, представники яких обрані до громадської ради, так і всього громадянського суспільства, тому члени громадської ради зобов'язані публічно звітувати про свою діяльність. Так, як вже було зазначено вище, у відповідності 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, громадські ради готують та оприлюднюють щорічний звіт про свою діяльність.

Принцип координації передбачає постійну координацію діяльності інститутів громадянського суспільства та органів публічної адміністрації, при яких створені громадські ради, в процесі формування та реалізації державної політики з метою забезпечення реальної участі громадян в управлінні державними справами.

Принципи незалежності та неупередженості (безсторонності) передбачають заборону будь-якого впливу суб'єктів владних повноважень на членів громадських рад та їх рішення, а також аполітичність членів

громадських рад, неприпустимість їх діяльності під впливом певних політичних партій.

Враховуючи вищевикладене, до принципів діяльності громадських рад органів публічної адміністрації слід віднести загальноправові принципи: гуманізму, справедливості, верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, а також спеціальні принципи функціонування громадських рад органів публічної адміністрації, а саме, принципи: колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Проведене дослідження основних функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє сформулювати висновок про те, що громадські ради органів публічної адміністрації, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства, виконують важливі функції щодо забезпечення комунікації між суб'єктами владних повноважень та громадянами. До ключових функцій громадських рад органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відносяться: консультаційна (дорадча), ініціювання розгляду (вирішення), моніторингу і контролю (громадського контролю), інформаційна (інформування та оприлюднення), посередницька (комунікаційна).

До основних принципів діяльності громадських рад органів публічної адміністрації слід віднести принципи: гуманізму, справедливості, верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Враховуючи вищевикладене, доцільно нормативно закріпити принципи діяльності громадських рад органів публічної адміністрації 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, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Аналіз правових засад діяльності, функцій та принципів функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє сформулювати авторське визначення громадських рад, які є консультативно-дорадчими органами, що утворюються при органах публічної адміністрації (вибираються представниками інститутів громадянського суспільства, проте Положення про громадську раду затверджується відповідним органом публічної адміністрації) та є унікальною організаційно-правовою формою забезпечення участі представників інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, формуванні та реалізації державної політики, здійсненні ефективного громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації та забезпеченні комунікації між громадянами та суб'єктами владних повноважень.

До актуальних питань правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування слід віднести:

- несформованість громадянського суспільства в Україні через незначний прошарок середнього класу в українському суспільстві, сильну поляризацію між людьми з низьким рівнем доходу та представниками олігархічних соціальних груп (як наслідок – громадські об'єднання часто використовуються олігархічними групами як інструмент лобіювання власних приватних інтересів, чому передує фінансування утворення та функціонування відповідних громадських організацій або громадських спілок з боку зацікавлених осіб, а також «просування» представників вказаних громадських об'єднань до складу громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування через механізм установчих зборів) – вирішити цю проблему можливо за допомогою механізму формування складу громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через

офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку та в строки, визначені органом виконавчої влади (в рейтинговому електронному голосуванні можуть приймати участь всі бажаючі представники інститутів громадянського суспільства, які відповідають встановленим вимогам, а також громадяни, на відміну від процесу формування складу громадських рад через установчі збори, коли за членів громадських рад голосують лише ті представники інститутів громадянського суспільства, які безпосередньо прибули та присутні на установчих зборах, що вимагає суттєвих фінансових та матеріально-технічних витрат; крім того, громадяни не можуть прийняти участь у голосуванні за майбутніх членів громадських рад в процесі проведення установчих зборів, що ставить під сумнів легітимність (репрезентативність) складу громадської ради, яка сформована таким чином);

- низький рівень репрезентативності (представницькості) зареєстрованих громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства, та, відповідно, сформованих з їх представників громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування (станом на грудень 2023 р. в Україні було зареєстровано 208 385 неприбуткових організацій, майже 10 % із них – благодійні фонди, 27,6 % – різні громадські об'єднання [161], проте низка досліджень діяльності організацій громадянського суспільства засвідчує, що протягом 2023 р. рівень довіри до громадських організацій трохи знизився: восени 2023 р. громадським організаціям довіряли – 61 % респондентів (на початку року – 66 %) [40]) – вирішити цю проблему також можливо за допомогою формування складу громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій (в такому випадку потрапити до складу громадських рад можуть самі ті представники інститутів громадянського суспільства, які мають найбільшу підтримку серед населення);

- часті внесення змін до чинного національного законодавства в частині правового регулювання діяльності громадських об'єднань та процесів

формування і діяльності громадських рад органів публічної адміністрації (до прикладу – у 2023 р. вносилися зміни у правові засади регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, причому, як засвідчив аналіз законодавчих актів, які вже схвалені парламентом України, та проєктів законів, що перебувають на різних стадіях підготовки, модифікація правової бази функціонування організацій громадянського суспільства за період 2023 р. – перша половина 2024 р. стосувалася всіх напрямів діяльності цих організацій [161]) – вирішити цю проблему можливо шляхом регламентації порядку формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування на рівні закону, що буде сприяти стабільності законодавства (дотриманню принципу правової визначеності), адже до закону складніше вносити зміни та доповнення;

- високий рівень корупції в механізмі української держави, який поширюється і на відносини суб'єктів владних повноважень органів публічної адміністрації із членами громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування (очевидним є корупційний ризик підкупу членів громадський рад, які за певну винагороду або привілеї будуть закривати очі на очевидні порушення чинного законодавства в діяльності відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, чому сприяє недосконалий механізм звітування громадських рад органів публічної адміністрації перед громадськістю) – вирішити це питання можливе за рахунок збільшення періодичності звітування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування перед громадськістю шляхом щоквартального розміщення інформації про результати діяльності відповідної громадської ради на офіційній веб-сторінці органу публічної адміністрації, а також забезпечення безперервних онлайн відео-трансляцій засідань громадських рад та їх участі у засіданнях органів публічної адміністрації;

- невизначеність строку дії правового режиму воєнного стану, що зумовлює тривалу дію обмежень повноважень громадських рад органів

публічної адміністрації, а також неможливість формування нового складу громадських рад при міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади в період воєнного стану на території України та протягом шести місяців з дня його припинення чи скасування – вирішити це питання можливо шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в частині можливості формування нового складу громадських рад органів публічної адміністрації шляхом проведення рейтингового електронного голосування, що забезпечить безпеку учасників такого способу формування громадської ради та гарантуватиме демократичність процесу голосування (за допомогою, зокрема, такого інструменту як «Дія-підпис», проголосувати за майбутніх членів громадських рад органів публічної адміністрації зможуть всі бажаючі громадяни, незважаючи від місця перебування).

- ще достатньо низький рівень цифровізації громадянського суспільства, що потребує налагодження надійного та системного цифрового зв'язку між громадянами, громадськими організаціями та органами публічної адміністрації (свідченням цифровізації є не наявність смартфонів у більшості мешканців держави, а високий ступінь залучення громадян до процесів формування та реалізації державної політики), не до кінця використаний потенціал надання адміністративних послуг в цифровому форматі з метою мінімізації корупційних факторів та прискорення розгляд заяв та скарг органів публічної адміністрації.

Таким чином, перелічені вище актуальні питання порядку формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації потребують системного (комплексного) вирішення, причому ефективність вирішення вказаних питань прямо пов'язана із науковим підґрунтям (обґрунтуванням) відповідних реформ, а також необхідністю формування високої правової та політичної культури.

Вирішити значну частину актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування доцільно шляхом законодавчого врегулювання діяльності громадських рад органів публічної адміністрації (затвердження порядку їх формування та діяльності на рівні окремого закону).

### **2.3 Взаємодія громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства**

Громадянське суспільство є потужною рушійною силою в будь-якій цивілізованій державі, адже саме інститути громадянського суспільства дозволяють консолідувати зусилля соціально-активних громадян з метою реального впливу на формування та реалізацію державної політики, управління державними справами. Проте самі по собі інститути громадянського суспільства мають обмежений правовий інструментарій впливу на суб'єктів владних повноважень, тому найкращою організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державними справами є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування.

Формування громадських рад з представників інститутів громадянського суспільства потребує належної адміністративно-правової регламентації, адже саме справедлива та раціональна процедура обрання членів громадських рад органів публічної адміністрації є гарантією належного представництва різних соціальних груп населення в громадських радах та реалізації публічних та приватних інтересів учасників відповідних правовідносин.

Процедура обрання членів громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування наразі передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», проте ряд

положень вказаного нормативно-правового акту потребує доопрацювання та удосконалення з урахуванням сучасного рівня цифровізації суспільства та необхідності подальших демократичних реформ інститутів публічного управління.

Демократія дослівно перекладається як влада народу, проте на практиці народ України як сукупність громадян усіх національностей реально може приймати участь в управлінні державою лише у формі референдуму та виборів депутатів місцевих рад, Верховної Ради України, а також Президента України, тобто у формі прямої або представницької демократії. Водночас в Україні фактично сформоване зріле громадянське суспільство, яке складається з відповідних інститутів та соціально-активних громадян. І саме представники громадянського суспільства прагнуть приймати активну участь в управлінні державними справами. Оптимальним правовим інструментом реальної участі громадян у формуванні та реалізації державної політики є громадські ради органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Організаційно-правова форма громадської ради органу публічної адміністрації закріплена на рівні Закону України «Про громадські об'єднання» та постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Так, у відповідності до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання», яка регламентує права громадських об'єднань, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [110].

Крім того, у відповідності до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання», якою встановлено засади взаємодії громадських

об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [110].

В свою чергу постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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» [114].

Так, у відповідності 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, громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [114].

Згідно із п. 6 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 мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», до складу громадської ради 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, медіа, які зареєстровані в установленому порядку [114].

Таким чином, громадські ради органів публічної адміністрації формуються з представників інститутів громадянського суспільства, серед яких:

- громадські об'єднання – добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (створюються такі об'єднання відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»);

- професійні спілки – добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності, навчання (створюються такі організації відповідно до закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»);

- творчі спілки – добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, які мають фіксоване членство і діють на підставі статуту (створюються такі організації відповідно до закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»);

- організації роботодавців – неприбуткові громадські організації, які об'єднують роботодавців, тобто юридичних осіб (підприємства, установи, організації) або фізичних осіб - підприємців, які в межах трудових відносин використовують працю фізичних осіб (створюються такі організації

відповідно до закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності»);

- благодійні організації – юридичні особи приватного права, установчі документи яких визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», як основну мету їх діяльності (створюються такі організації відповідно до закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»);

- релігійні організації – релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій. Утворюються такі організації відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями) [Що таке інститути громадянського суспільства та як вони пов'язані з громадськими радами? Офіційний веб-сайт Хмельницької міської ради. URL: <https://rada.ekhmilnyk.gov.ua/uk/articles/item/5572/scho-take-instytuty-hromadyanskoho-suspilstva-ta-yak-vony-povyazani-z-hromadskymu-radamy> (дата звернення: 05.09.2024).].

- медіа – суб'єкти, передбачені Законом України «Про медіа». Зокрема, друковані медіа, аудіовізуальні медіа тощо.

На окрему увагу заслуговують вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадської ради органу публічної адміністрації.

У відповідності до п. 6 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 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», 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, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності (під провадженням інститутом громадянського суспільства діяльності у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, розуміється проведення інститутом громадянського суспільства заходів, досліджень, надання послуг, реалізація проектів тощо з питань, пов'язаних з визначеною законодавством сферою діяльності органу виконавчої влади) [114].

Крім того, зазначеним Типовим положенням про громадську раду передбачено, що до складу громадської ради при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше шести місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради проводять заходи, дослідження, надають послуги, реалізують проекти тощо на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Також згідно з Типовим положенням про громадську раду, до складу громадської ради можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які є фахівцями у відповідних сферах, що підтверджується наявністю відповідної освіти, наукового ступеня, публікацій, досліджень, а також інформацією про участь у реалізації проектів

не менш як за 12 місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради [114].

Проте, враховуючи сучасні темпи розвитку суспільних відносин, зокрема, появу нових інститутів громадянського суспільства, які мають бажання делегувати своїх представників до складу громадських рад органів публічної адміністрації, доцільно зменшити строк, протягом якого відповідні інститути громадянського суспільства мають здійснювати свою діяльність, реалізовувати свої проекти у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади (для формування громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади) або здійснювати заходи, дослідження, надавати послуги, реалізовувати проекти тощо на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (для формування громадської ради при обласних держадміністраціях).

Окремої уваги заслуговує також адміністративно-правове регулювання проведення виборів складу громадських рад органів публічної адміністрації серед представників інститутів громадянського суспільства.

Так, у відповідності до п. 7 Типового положення про громадську раду, склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування. Рішення про спосіб формування складу громадської ради приймається органом виконавчої влади [114].

Проте, враховуючи рівень цифровізації українського суспільства, а також з метою економії матеріально-технічних та фінансових ресурсів, доцільно проводити формування складу громадських рад виключно на підставі рейтингового електронного голосування. Сучасні інформаційні технології, можливість використання мобільних застосунків, голосування на офіційних веб-сайтах органів публічної адміністрації після проходження процедури підтвердження особистості, дозволяють оперативно та ефективно організувати процес голосування та проводити його в режимі онлайн з миттєвим підведенням підсумків. Переваги електронного голосування

полягають у тому, що суб'єктам владних повноважень не потрібно організувати та проводити установчі збори. Крім того, проведення електронного голосування дозволяє уникнути можливого корупційного впливу на членів установчих зборів.

Д. Граділь наводить кейси успішного створення антикорупційних громадських рад з використанням електронного голосування. Вона зокрема зазначає, що при окремих державних органах функціонують громадські ради, що мають на меті задоволення суспільного запиту на запобігання корупції та подолання її наслідків. Окрім громадських рад, що були створені безпосередньо при антикорупційних органах, таких як НАЗК, НАБУ, громадська антикорупційна рада функціонує при Міністерстві оборони України [37].

Ініціативі створення Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України (ГАР МО) передувала низка повідомлень у медіа й соцмережах щодо сумнівних закупівель Міноборони. Серед них – скандал із закупівлею зброї через «Львівський арсенал» та придбання продуктів для військових за завищеними цінами. Суспільний резонанс сформував запит на створення дієвого інструменту контролю громадян за прозорістю й ефективністю роботи міністерства [37].

Таким чином, необхідність утворення Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України була обумовлена об'єктивними чинниками, а також по суті була вимогою громадянського суспільства та його інститутів.

Добір кандидатів до ГАР МО проводився шляхом відкритого онлайн-голосування на платформі Національного агентства з питань запобігання корупції. Склад ради був затверджений 10 квітня 2023 року, до неї увійшли 15 кандидатів від зареєстрованих громадських організацій антикорупційного спрямування [37].

Отже, формування Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України відбулось за допомогою відкритого онлайн-голосування на

платформі НАЗК, що унеможливило будь-який корупційний вплив на представників інститутів громадянського суспільства, які прийняли участь у формуванні громадської ради.

В подальшому результатом співпраці Громадської антикорупційної ради та міністерства стала нова система закупівель для української армії за стандартами НАТО. Згідно з нею, Міноборони формує політику, а самі закупівлі здійснюють дві державні агенції – Державний оператор тилу, який відповідає за тилове забезпечення, та Агенція оборонних закупівель, яка займається закупівлею озброєння. Таким чином, співпраця громадян та влади стала свого роду важелем подолання корупційних практик [37].

Наведений приклад демонструє правильність та ефективність вибору саме електронної форми голосування за кандидатів до складу громадської ради.

Процедура електронного голосування при формуванні громадських рад органів публічної адміністрації України достатньо детально регламентована.

Так, у відповідності до п. 14 Типового положення про громадську раду, рейтингове електронне голосування відбувається у визначений органом виконавчої влади строк з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку, визначеному органом виконавчої влади. Під час проведення рейтингового електронного голосування повинні бути забезпечені: відкритий код системи голосування; безоплатність доступу та використання обраної органом виконавчої влади інформаційно-комунікативної технології для голосування; електронна реєстрація осіб для участі в голосуванні; неможливість автоматичного введення інформації, в тому числі щодо голосування, без участі особи; фіксація дати і часу голосування, можливість ознайомлення з ходом голосування та зарахуванням голосів (без розголошення персональних даних осіб, які проголосували); відкритий протокол у форматі, що дає змогу автоматизовано його обробляти електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного

використання (електронний документ, який може бути завантажений, або інтерфейс прикладного програмування) для надання можливості перевірки та альтернативного підрахунку голосів [114].

Кожен громадянин, який бере участь в рейтинговому електронному голосуванні, може проголосувати лише один раз та за ту кількість кандидатів до складу громадської ради, що визначена ініціативною групою як кількісний склад громадської ради. При цьому рейтингове електронне голосування за кандидатів до складу громадської ради здійснюється протягом строку, визначеного органом виконавчої влади, але не менше трьох діб без перерви [114].

Таким чином, всі громадяни незалежно від місця проживання мають достатньо часу для голосування за кандидатів до складу громадської ради при формуванні громадської ради міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади.

Підрахунок голосів під час рейтингового електронного голосування та формування рейтингу представників інститутів громадянського суспільства здійснюється в автоматичному режимі. Обраними до складу громадської ради за результатами рейтингового електронного голосування вважаються ті кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів [114].

Отже, на відміну від установчих зборів, коли за кандидатів до складу громадської ради голосують лише представники інститутів громадянського суспільства, які присутні на вказаних установчих зборах, у відкритому електронному голосуванні за кандидатів до складу громадської ради можуть прийняти участь всі бажаючі громадяни, що значно підвищує рівень легітимності майбутніх членів громадської ради. Склад громадської ради відображає настрої (симпатії) всього громадянського суспільства, а не окремих його інститутів, адже сама процедура електронного голосування є максимально демократичною.

Інформація про кількість голосів, поданих за кожного кандидата під час рейтингового електронного голосування, оприлюднюється органом

виконавчої влади на своєму офіційному веб-сайті [114]. Відповідна кількість голосів фактично відображає місце представника інституту громадянського суспільства в загальнонаціональному рейтингу довіри до того чи іншого громадського об'єднання, релігійної або благодійної організацій, творчої спілки, професійної спілки, організації роботодавців чи медіа.

В рамках досліджуваної теми також слід звернути увагу на питання відповідальності членів громадських рад перед громадянським суспільством за результати своєї діяльності.

Так, у відповідності до п. 4 Типового положення про громадську раду, громадська рада відповідно до покладених на неї завдань готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [114].

Проте, враховуючи важливість систематичного оприлюднення інформації про діяльність громадських рад органів публічної адміністрації, доцільно нормативно закріпити обов'язок громадських рад щоквартально (один раз на квартал) розміщувати звіт про діяльність громадської ради на офіційному веб-сайті органу публічної адміністрації, при якому створена відповідна рада.

Проведене дослідження інститутів громадянського суспільства як суб'єктів формування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування в адміністративно-правовому аспекті дозволяє сформулювати висновок про необхідність удосконалення адміністративно-правових засад формування та діяльності (функціонування) громадських рад органів публічної адміністрації, які передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Зокрема, враховуючи рівень цифровізації українського суспільства та динамічність демократичних процесів у сучасному національному громадянському суспільстві, пропонується:

- формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з

використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку та в строки, визначені органом виконавчої влади;

- пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації – доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (наразі – 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, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності;

- удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їх діяльності. Зокрема, доцільно нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов'язок щоквартально оприлюднювати звіт про свою діяльність на офіційних веб-сайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені.

Окрему увагу слід звернути на питання взаємодії громадських рад з іншими інститутами громадянського суспільства.

Взаємодія громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства ґрунтується на принципах відкритості, партнерства та взаємної відповідальності. Громадські ради, як консультативно-дорадчі органи, формуються з представників громадських об'єднань, благодійних організацій, професійних асоціацій, ініціативних груп та інших структур, що представляють інтереси громадян. Вони виступають своєрідним «містком» між владою та суспільством, організовують публічні консультації,

обговорення нормативно-правових актів, розробляють рекомендації щодо державної та місцевої політики, ініціюють громадські експертизи та моніторинг діяльності органів влади. У процесі роботи вони взаємодіють з профільними громадськими організаціями для отримання експертної думки, координують спільні заходи з медіа для інформування населення, залучають бізнес-структури та освітні установи для реалізації соціальних проєктів. Проте на практиці ефективність такої взаємодії часто знижується через формальний підхід з боку органів влади, недостатню інституційну спроможність самих рад, нерівномірне представництво різних секторів громадянського суспільства, брак прозорих процедур ухвалення рішень та обмежений доступ до інформації. Для покращення ситуації доцільно забезпечити реальне врахування пропозицій громадських рад у процесі прийняття рішень, розширити механізми залучення нових учасників та активістів, запровадити сучасні цифрові інструменти для комунікації та публічного обговорення, організувати регулярне навчання членів рад з питань адвокації, проєктного менеджменту та роботи з медіа, а також передбачити чіткі механізми громадського контролю за виконанням рекомендацій і планів дій, ухвалених у результаті консультацій.

Таким чином, ключовим є питання залучення до активної діяльності громадських рад представників інститутів громадянського суспільства, які не потрапили до складу конкретної громадської ради, проте в силу своєї професійної діяльності, наявних матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та комунікаційних ресурсів можуть надати слушні рекомендації або створити сприятливі умови для ефективної роботи громадської ради, прийняти участь в розробці пропозицій до проєктів рішень органу публічної адміністрації, долучитися до громадських слухань, сприяти проведенню громадської експертизи тощо.

Наразі в національному законодавстві наявні правові прогалини щодо адміністративно-правового регулювання взаємодії громадських рад органів

державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства.

Інститути громадянського суспільства, представники яких не потрапили до складу громадських рад органів публічної адміністрації, повинні мати інструменти взаємодії з чинними складами громадських рад, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану, коли діє мораторій на утворення нового складу громадських рад.

Також доцільно розширити повноваження громадських рад органів публічної адміністрації в частині можливості їх об'єднання та спільної участі в засіданнях органів державної влади, якщо питання, яке вирішується органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (до прикладу, спільного наказу).

## **Висновки до розділу 2**

1. Встановлено, що в Україні відсутнє правове врегулювання діяльності громадських рад органів публічної адміністрації та інших інструментів демократії участі на рівні закону. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюється на рівні Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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», а також здійснюється на підставі Положень про громадські ради, які розробляються органом публічної адміністрації разом з

громадською радою та затверджуються відповідним органом державної влади чи місцевого самоврядування.

Крім того, діяльність громадських рад органів публічної адміністрації врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та іншими нормативно-правовими актами.

Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є ключовим фактором, що забезпечує прозорість та ефективність формування і функціонування громадських рад органів публічної адміністрації, а також підвищує легітимність рішень суб'єктів владних повноважень, які прийняті під контролем та з урахуванням пропозицій і зауважень громадськості.

2. Громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування є консультативно-дорадчими органами, що утворюються при органах публічної адміністрації (вибираються представниками інститутів громадянського суспільства, проте Положення про громадську раду затверджується відповідним органом публічної адміністрації) та є унікальною організаційно-правовою формою забезпечення участі представників інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, формуванні та реалізації державної політики, здійсненні ефективного громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації та забезпеченні комунікації між громадянами та суб'єктами владних повноважень.

До актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів слід віднести: необхідність врегулювання правових засобів здійснення деліберативної (дорадчої) демократії та

демократії участі на рівні закону; завищені вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які прагнуть взяти участь в утворенні складу громадської ради органу державної влади чи місцевого самоврядування; відсутність регулярної звітності громадських рад органів публічної адміністрації про свою діяльність, що ставить під сумнів прозорість функціонування таких інститутів громадянського суспільства та їх відповідальність перед громадами; наявність корупційних ризиків під час формування складу громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом рейтингового голосування на установчих зборах.

3. Встановлено, що в Україні фактично відсутнє належне адміністративно-правове регулювання взаємодії громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства. Оприлюднення щорічних звітів про діяльність громадської ради не може вважатися повноцінним та достатнім інструментом здійснення зовнішнього громадського контролю діяльності громадських рад органів публічної адміністрації. Інші інститути громадянського суспільства, члени яких не увійшли до складу певної громадської ради, фактично позбавлені можливості впливати на формування та реалізацію державної політики, подавати свої зауваження та пропозиції до проєктів рішень органів публічної адміністрації (якщо вказані рішення не підпадають під дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

**РОЗДІЛ 3**  
**ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ**  
**УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД**  
**ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ**  
**ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ**  
**ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**3.1 Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування та перспективи його імплементації в національне законодавство та юридичну практику**

В Україні створені та активно функціонують громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте, сучасний стан адміністративно-правового регулювання їх діяльності потребує удосконалення з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та необхідності адаптації національного законодавства до права ЄС.

Цивілізовані зарубіжні країни пройшли складних шлях формування сучасних демократичних систем, тому дослідження їх досвіду у сфері правової регламентації формування та організації діяльності громадських рад органів публічної адміністрації заслуговує на увагу з метою виокремлення позитивного досвіду та визначення можливості і доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

Розвитку демократії у цьому світі сприяє поява нових форм та способів самоорганізації населення, а також правових форм взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної адміністрації.

Аналізуючи дієві механізми громадського контролю органів влади, Д. Граділь зазначає, громадські ради існують у більшості правових держав світу. Вони залучені до різних сфер суспільного життя та мають на меті забезпечити ефективну державну політику, роботу певних органів шляхом громадського контролю за структурою, при якій вони створені [37].

Т. Панченко зазначає, що своє право контролю над державними інституціями та місцевим самоврядуванням у демократичних країнах громадяни реалізують, передусім, через різноманітні громадські об'єднання – добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Свобода спілок і асоціацій виступає одним із головних конституційних прав громадян у демократичній державі. Конституції більшості країн світу гарантують свободу об'єднання в політичні партії, культурні, спортивні, профспілкові та інші громадські організації. Саме через громадські об'єднання, громадсько-політичні рухи, політичні партії до процесу прийняття владних рішень та вироблення муніципальної політики залучаються широкі верстви населення, реалізуються та захищаються політичні та економічні інтереси тієї чи іншої частини суспільства [56, с. 262].

Проте, слід відзначити, що самі по собі громадські об'єднання не мають системного зв'язку (контакту) з органами державної влади та місцевого самоврядування, тому найкращою моделлю їх взаємодії є саме громадські ради, які діють на постійній основі при органах публічної адміністрації та складаються з представників громадянського суспільства.

А. Чиркін відзначає, що питанням територіальної самоорганізації жителів громад все більше уваги приділяється і на міжнародному рівні. Зокрема, в рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті зазначається, що держави-члени повинні «надати органам місцевого самоврядування можливість на рівні територій самоорганізації населення впроваджувати структури участі, які надають громадянам можливість впливати на їхнє безпосереднє середовище», а також «розвивати механізми участі на рівні самоорганізації населення, що дозволяють громадянам впливати на рішення щодо державних інвестицій, зонування або надання послуг, або брати на себе відповідальність за управління місцевими

просторами, об'єктами тощо, наприклад, через органи самоорганізації та форуми, бюджети участі або волонтерські групи» [178].

Враховуючи багаторічний досвід формування та функціонування інститутів громадянського суспільства, на окрему увагу заслуговує досвід США у сфері організації діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Так, А. Халецький за результатами аналізу провідного зарубіжного досвіду взаємодії органів державної влади з громадськістю зазначає, що у США набули розвитку різноманітні форми прямої участі населення у місцевих заходах:

- створення громадських рад (комітетів) і спеціалізованих комісій, в основу діяльності яких закладено добровільний принцип. Пропозиції, розглянуті й прийняті на рівні рад і комісій, є обов'язковими для розгляду міською радою;

- практика волонтерської діяльності;

- ініціювання форумів для обговорення стратегічних планів розвитку міст, які мають статус обов'язкових [170].

На особливу увагу, на думку А. Халецького, заслуговує досвід функціонування такої форми, як наглядові ради, що складаються із рядових членів територіальних громад. Головне завдання наглядових рад – громадська діяльність і допомога владі під час надзвичайних криз. Крім того, на всіх територіальних рівнях існує така форма діяльності, як громадські ради. Сутність роботи рад полягає в здійсненні оперативного контролю за рішеннями, які приймаються комісіями в межах міських рад. Громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення самоврядних функцій у США є альтернативним інструментом громадських слухань [170].

Таким чином, громадські ради в США дозволяють здійснювати ефективний громадський контроль діяльності органів місцевого самоврядування.

Окрему увагу доцільно звернути на позитивний зарубіжний досвід функціонування неурядових організацій, які суттєво впливають на формування та реалізацію державної політики в зарубіжних країнах.

Наприклад, Данська рада у справах біженців (DRC) є найбільшою міжнародною неурядовою організацією Данії, що спеціалізується на проблемах вимушеного переміщення. DRC виступає за захист прав та впровадження довгострокових рішень для громад, що постраждали від переміщення, та надає допомогу на всіх етапах переміщення: під час гострої кризи, у екзилі, при облаштуванні та інтеграції на новому місці або після повернення. Данська рада у справах біженців підтримує переміщених осіб у тому, щоб вони стали самодостатніми та були включені до приймаючих громад. DRC працює з громадянським суспільством та відповідальними органами влади, щоб сприяти захисту прав переміщених осіб та їхній інтеграції [43].

Міжнародна діяльність DRC спрямована на захист біженців і внутрішньо переміщених осіб, а також на сприяння довгостроковим програмам підтримки й допомоги для постраждалих від конфлікту громад. DRC здійснює діяльність у п'яти напрямках, а саме: соціально-правовий захист; економічний розвиток; гуманітарне роззброєння та миробудівництво; відбудова житла; координація та управління таборами. Після 24 лютого 2022 року Данська рада у справах біженців запустила багатосекторну підтримку для задоволення першочергових потреб українців [43].

Також слід відзначити, що в Королівстві Данія громадськість приймає активну участь в управлінні державними справами майже у всіх сферах суспільних відносин. Так, на офіційному веб-сайті Посольства України в Королівстві Данія відображена структура державних установ Данії, включаючи різноманітні ради, серед яких: Данська рада у справах дітей, Данська рада у справах соціально незахищених верств населення, Данська центральна рада у справах осіб з обмеженими можливостями, Данська рада волонтерів, Данська рада з питань кібербезпеки, Данська рада з питань

цифровізації, Данська рада з питань клімату, Данська рада з питань базової професійної освіти, Данська рада з умов праці, Данська мовна рада [168].

Таким чином, для України важливим є позитивний досвід Королівства Данія щодо організації діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

На увагу заслуговує також досвід Французької Республіки у вказаній сфері суспільних відносин. Зокрема, А. Чиркін зазначає, що у Франції з 2002 року законом «Про місцеву демократію» встановлюється обов'язковість створення «районних рад» – муніципальних форумів за участю місцевого населення, які є консультативними органами при органах місцевого самоврядування. Вони не мають чітко визначених повноважень щодо прийняття рішень, але до них можуть звертатися місцеві депутати за консультаціями та з метою співпраці. У деяких муніципалітетах вони навіть мають власний невеликий дискреційний бюджет («enveloppe budgétaire») [178].

Таким чином, статус районних громадських рад у Франції закріплено на рівні закону, що підкреслює їх важливість для розвитку демократії.

Одним з конкретних кейсів запровадження таких органів у Франції є місто Гренобль, де засновано шість районних громадських рад. Ці консультативні органи дозволяють громадянам, які проживають в шести різних районах, висловлювати свою думку щодо муніципальних проєктів, а також з питань пріоритетів розвитку Гренобля. Муніципалітет продемонстрував високий інтерес до такої форми участі. Завдяки їй місцеві органи влади по-новому поглянули на потреби населення [178].

Муніципальні збори Гренобля прийняли хартію, де врегулювали питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з районними громадськими радами. Шість рад висловили три основні цілі, які повинні бути досягнуті. По-перше, надання громадянам можливості брати активну участь у проєктах, що реалізуються на рівні міста та їх району. По-друге, створення умов за яких жителі можуть висловити свою думку щодо основних

стратегічних напрямків розвитку міста. З цією метою мер та муніципальні збори можуть звернутись до шести рад для отримання ідей щодо перспектив розвитку або проведення опитування щодо питань, які становлять суспільний інтерес. По-третє, сприяння зміцненню зв'язків між жителями шляхом організації спільних громадських заходів, що дозволить оживити райони [178; 195].

Таким чином, правовою основою діяльності районних громадських рад у Франції є також акти органів місцевого самоврядування, якими врегульовано питання взаємовідносин муніципалітетів з районними громадськими радами.

Фінансування районних рад відбувається коштом місцевого бюджету. Так, на діяльність кожної ради виділяється близько 11 тисяч євро на рік. Районна рада збирається на засідання не рідше одного разу на три місяці, де інформує населення про проекти, які заплановані до реалізації радою або органами місцевого самоврядування [178].

Одним із позитивних прикладів участі районної ради у вирішенні місцевих питань в Греноблі є створення «Скейт-парку на набережній Грааля». Саме районна рада підготувала відповідний проект, представила його муніципальній раді, яка за результатами його розгляду виділила 80 тис. євро на побудову скейт-парку [178; 195].

На думку А. Чиркіна, «французький приклад видається достатньо цікавим, оскільки історично вельми централізована країна із «сильним» державним наглядом за місцевим самоврядуванням пропонує реальні демократичні засоби муніципального управління місцевому населенню. Інакше кажучи, районні ради – гарний приклад інституту демократії участі на муніципальному рівні, функціонування якого регулюється загальнонаціональним законом» [178].

Таким чином, на прикладі Франції ми бачимо позитивний приклад адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів місцевого самоврядування на рівні національного закону.

Для порівняння – ключовим нормативно-правовим актом, який регулює порядок утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні є постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено: «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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» [114].

Так, у відповідності 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, громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [114].

Основними завданнями громадських рад в Україні, згідно із п. 3 Типового положення про громадську раду, 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 заінтересованих 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 [114].

У відповідності до вищевикладених завдань громадські ради при органах виконавчої влади виконують наступні функції:

- готують та подають органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю (у відповідності до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996);

- готують та подають органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін;

- готують та подають органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу (п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачені випадки, коли проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів є обов'язковим);

- здійснюють громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції (у відповідності до Закону України «Про запобігання корупції»);

- інформують громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подають в обов'язковому порядку відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному веб-сайті та

будь-яким іншим способом (у відповідності до Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

- збирають, узагальнюють та подають органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

- готують та оприлюднюють щорічний звіт про свою діяльність [114].

Таким чином, в Україні достатньо детально регламентована діяльність громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, проте досліджений позитивний досвід зарубіжних країн у даній сфері суспільних відносин є основою для подальшого удосконалення національного законодавства та юридичної практики з урахуванням найкращих правових моделей та практик організації діяльності громадських рад.

На окрему увагу заслуговує досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад в Японській Державі.

Японська держава має унікальну історію формування технократичної правової держави, в якій наявне структуроване та розвинуте громадянське суспільство, представники якого приймають активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Громадянське суспільство Японії представлено як різноманітними громадськими організаціями, так і різними формами органів самоорганізації населення. Достатньо розвинутою є і японська система органів місцевого самоврядування.

Г. Кухарева зазначає, що в Японії функціонує дворівнева система влади на місцях. Верхня ланка – це так звані префектури. Нижня ланка – це муніципалітети міст, сіл та селищ. Префектур та муніципалітетів нараховується близько 3200. Структура їх схожа, та вони рівноправні перед законом [74].

На окрему увагу заслуговують органи самоорганізації населення Японської держави, які мають глибокі історичні коріння та традиції.

А. Чиркін відзначає, що в Японії близьким за формою і змістом до органів самоорганізації населення є інститут чонайкай. Це своєрідний національний тип організацій громадянського суспільства, який є дуже поширеним. Японські вчені визначають чонайкай як об'єднання сусідств Японії, це добровільні групи, які утворюються на окремих територіях, переважно в мікрорайонах.

Чонайкай відіграють важливу роль у формуванні соціального капіталу, але обмежені у можливостях впливу на політичні рішення. Вони виникли ще в середині ХХ ст., а з кінця 1950-х років, в умовах динамічного економічного розвитку країни, місцеві сусідські асоціації почали формуватися добровільно і до 1970-х років стали активними суб'єктами громадянського життя країни.

У 2009 році Міністерство внутрішніх справ опитало 2378 органів місцевого самоврядування в Японії щодо питань співробітництва із чонайкай. Дослідження виявило, що 95% органів місцевого самоврядування Японії активно співпрацюють з ними, залучаючи їх до процесу прийняття місцевих рішень. А 91% опитаних муніципалітетів використовують чонайкай для поширення інформації про свою діяльність [178; 194].

На загал, в Японії діє майже 300 тисяч чонайкай, хоча їх назви різняться залежно від місця. Статус таких об'єднань регулюється локальними актами. Профільний національний закон, який би врегулював статус чонайкай, в Японії відсутній [178; 194].

У зв'язку із цим слід відзначити, що японська правова система відноситься до правових систем звичаєвого права, в яких ключова роль в регулюванні суспільних відносин відведена правовим звичаям і традиціям.

Прикладом успішної організації діяльності чонайкай є місто Камеока, префектура Кіото, де діють 19 організацій добросусідства. Так, за ініціативи чонайкай муніципальна влада міста створила комітет зі сприяння безпеці на рівні районів. Ними був розроблений план підвищення безпеки в громадах. Крім того, додатково чонайкай створили навчальний центр з безпеки, який, зокрема, приймав відвідувачів з інших чонайкай і муніципалітетів.

Особливість чонайкай в місті Камеока полягає в тому, що вони діють самостійно і виступають як сполучна ланка між населенням і місцевими органами влади. Вони мають тісні зв'язки як із жителями, так і з владою муніципалітету та іншими асоціаціями [82, с. 137; 178; 194].

Таким чином, в наведеному прикладі чонайкай фактично є аналогом громадської ради в Україні.

Іншим прикладом є місто Іїда, префектура Нагано, в якій чонайкай не є основною організацією, що здійснює діяльність за напрямком розвитку мікрорайонів. У місті також працюють комінкан (асоціації громадського користування) і Асоціація з розвитку громад, які відіграють важливу роль у розвитку міста разом із міським урядом [178; 194].

Отже, позитивний досвід Японської держави щодо утворення органів самоорганізації населення, деякі з яких за функціями схожі з національними громадськими радами органів публічної адміністрації, заслуговує на увагу. Зокрема, позитивним прикладом є масштабність діяльності японських чонайкай, що свідчить про високу соціальну активність населення та зрілість громадянського суспільства. Заслуговує на запозичення японській традиціоналізм, тобто відданість звичаям та національним традиціям в організації місцевого самоврядування та утворенні органів самоорганізації населення. Певним недоліком є відсутність в Японській державі профільного національного закону, який би врегульовував статус чонайкай, проте це обумовлено більшою мірою особливостями правової системи звичаєвого права.

Враховуючи наведений досвід Японії, в Україні надзвичайно важливо розвивати інститути громадянського суспільства та забезпечувати участь їх представників в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення.

Також на увагу заслуговує позитивний досвід створення громадських рад при посольствах України у зарубіжних країнах, які сприяють захисту прав та законних інтересів громадян України за кордоном.

Так, 6 листопада 2014 року, за підсумками зустрічі представників українських асоціацій було одностайно прийнято рішення про створення Громадської ради при Посольстві України в Італії. У своїй діяльності Громадська рада готує пропозиції центральним органам виконавчої влади, Посольству стосовно реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян України на території країни перебування, а також рекомендації щодо обговорення та вирішення з місцевими та центральними органами Італії питань, пов'язаних із суспільною діяльністю українських громадських організацій в Італії. У зазначеній зустрічі взяли участь близько 30 представників українських асоціацій з багатьох регіонів Італії, зокрема, Лаціо, Сицилії, Сарденії, Умбрії, Марке, Кампанії тощо [106].

Отже, позитивний досвід створення громадської ради при Посольстві України в Італії заслуговує на увагу та поширення шляхом утворення подібних інституцій при посольствах в інших дружніх Україні державах.

На окрему увагу в контексті теми даного дослідження заслуговує досвід практичної реалізації правових інструментів демократії участі у Республіці Польща, яка є найближчою для України європейською державою та надійним партнером на шляху євроінтеграції.

Польський досвід організації місцевого самоврядування та політичної системи є ілюстраційним для України. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, необхідність вивчення та визначення можливості застосування польського досвіду в Україні є об'єктивними.

Зокрема, цікавим є польський досвід організації найнижчого рівня органів місцевого самоврядування – дільниць.

Українську і польську системи організації місцевого самоврядування відрізняє один важливий елемент – сукупність повноважень і фінансових ресурсів територіальних громад Польщі та України [84].

Найнижчий рівень місцевого самоврядування у великих містах Польщі – дільниці, які чимось нагадують районні ради в містах в Україні. Кожна така дільниця має раду і бурмістра, який обирається серед депутатів ради

дільниці. Бурмістр не має жодних керівних повноважень, його роль полягає лише у виконанні певних адміністративних функцій [84].

Хоча дільниці в Польщі не мають широких повноважень – вони переважно виконують інформаційні, консультативні та адміністративні функції – все ж ради дільниць мають вагомий вплив на бюджетну політику цілого міста. Бюджет кожної дільниці складається радою дільниці і передається на розгляд ради міста та президента. Проте основна робота депутата нижчого рівня – бути представником громади дільниці у місті чи гміні [84].

Серед негативних аспектів діяльності дільниць відзначають брак повноважень депутатів та ради в цілому. На сьогодні їх основна робота – збір інформації та опитування мешканців щодо існуючих проблем. Щодо окремих питань ради дільниць навіть не мають права дорадчого голосу [84].

Своєрідною є система виборів депутатів рад дільниць, міст та гмін – кандидати обираються від партій та об'єднань громадян [84].

В 2014 році у Польщі була проведена реформа, згідно з якою у гмінах можна обирати самостійних, а не партійних, кандидатів. Така система дає змогу кандидатам від громадських об'єднань стати кандидатами та боротися за місце у радах [84].

Останнім часом у Європі та Польщі все більшої популярності набирає так званий партисипаційний бюджет. Особливістю такого бюджету є те, що жителі відповідної дільниці чи гміни самостійно визначають, шляхом голосування, на які цілі буде спрямована певна сума бюджетних коштів. На прикладі дільниці Бялоленка, на партисипаційний бюджет виділяється 1% бюджету дільниці. Для цілей партисипаційного бюджету, дільниця додатково поділена на 3 райони, кожен з яких отримує 1 млн злотих на обрані проекти. Ключовою перевагою такого підходу є можливість мешканців району вирішувати, які проблеми потребують першочергового вирішення, що, в свою чергу, сприяє використанню коштів в найефективніший спосіб [84].

Таким чином, для України важливим є позитивний досвід організації найнижчого рівня місцевого самоврядування у великих містах Польщі, а саме, дільниць, які нагадують районні ради в містах в Україні, а за повноваженнями – громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування.

Найбільш відомі та поширені громадські ради у Республіці Польща – це громадські ради при закладах охорони здоров'я (*rada społeczna przy samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*). Такі ради мають важливу роль у контролі фінансової діяльності медичних закладів, погоджують деякі управлінські рішення, висловлюють думку щодо призначення чи звільнення керівника, а також слугують каналом комунікації між місцевою владою, медичними установами та громадянами. Водночас деякі дослідники критикують обмежені повноваження вказаних громадських рад.

Так, Я. Цехорський зазначає, що громадська рада (*rada społeczna przy samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*) – це інституція, що призначена виключно для незалежного контролю державного закладу охорони здоров'я. Законодавець задумав її для виконання функції громадського контролю за охороною здоров'я. Проте, на думку Я. Цеховського, законодавець не наділив раду жодними компетенціями (повноваженнями) для виконання цього завдання. Крім того, не було запроваджено жодних кваліфікаційних вимог до кандидатів у члени громадської ради, наслідком чого є те, що членами ради можуть бути особи, які не мають кваліфікації для виконання цієї функції. Отже, автор постулює *de lege ferenda* (про прийняття закону) – або надання раді компетенції, яка дозволить їй виконувати контрольні завдання щодо медичного закладу, або припинення її існування, оскільки наразі вона є фасадною інституцією [191].

Крім того, у Польщі діють ради громадських організацій (*Rada Działalności Pożytku Publicznego*) при Міністерстві сім'ї, праці та соціальної політики та при органах місцевого самоврядування. Вони складаються з

представників неурядових організацій, органів влади та місцевих рад і виконують консультативну функцію у питаннях розвитку громадянського суспільства, розподілу грантів, підтримки волонтерства та співпраці держави з неурядовим сектором [193].

Так, Рада з питань суспільного блага (Rada Działalności Pożytku Publicznego) є консультативним та дорадчим органом Голови Комітету з питань суспільно корисної діяльності, створеного відповідно до Закону від 24 квітня 2003 року про суспільно корисну діяльність та волонтерство.

Рада з питань суспільного блага є єдиним органом, що інституціоналізує принцип громадянського діалогу та співпраці між державним та громадським секторами. Вона доповнює установи, що впроваджують принцип соціального діалогу, та працює разом зі Спільною комісією уряду та місцевого самоврядування, Спільною комісією уряду та єпископської конференції, а також Радою соціального діалогу [193].

Характерною особливістю є те, що польські громадські ради мають чітко визначені законом компетенції і вузьку спеціалізацію. Вони не є універсальними дорадчими органами при всіх міністерствах чи відомствах, як в Україні, а діють у конкретних сферах, зокрема, у сфері охорони здоров'я, соціальної політики, освіти, підтримки неурядових організацій тощо. Це робить їхню діяльність більш цілеспрямованою та практичною.

Таким чином, у Польщі інститут громадських рад (rada społeczna) існує, але має іншу специфіку, ніж в Україні. Громадські ради створюються переважно при органах місцевого самоврядування або окремих державних інституціях і виконують дорадчу, консультативну та наглядову функцію у сферах, що стосуються громадського життя.

На окрему увагу заслуговує дослідження механізмів здійснення громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації, у тому числі, за участі громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

У міжнародній практиці механізми громадського контролю за діяльністю органів державної влади та інституцій публічного сектору формуються переважно не шляхом прийняття універсальних законодавчих актів, а через розгалужену систему інструментів громадської участі, інтегрованих у структуру публічного управління. Така модель узгоджується з принципами *good governance*, що передбачають прозорість, підзвітність, участь громадян і верховенство права. На відміну зазначеної моделі, українські спроби запровадити спеціальний закон «Про громадський контроль», орієнтований на кодифікацію всіх форм суспільного контролю в межах одного нормативного акту, виявилися малоефективними через виникнення колізій і відсутність функціональної диференціації механізмів участі.

У країнах Європейського Союзу громадський контроль реалізується на основі принципу демократичної підзвітності, який передбачає багаторівневу взаємодію між владними інституціями та громадянським суспільством. Його інституційними формами є закони про доступ до публічної інформації (наприклад, *Freedom of Information Acts* у Великій Британії та Ірландії), регламенти щодо проведення консультацій і процедур участі зацікавлених сторін (у Франції та Німеччині), а також нормативні механізми, що надають громадським організаціям право здійснювати незалежний моніторинг і надавати експертні висновки щодо проєктів рішень. При цьому спостерігається чітке функціональне розмежування: одні механізми забезпечують прозорість, другі – консультаційні процедури, треті – громадський контроль у конкретних секторах (екологічна політика, соціальна сфера тощо) [192].

У скандинавських країнах ключовим концептом є принцип *offentlighetsprincipen* (публічності), що виступає інструментом реалізації *rule of law* у частині забезпечення максимально широкого доступу до державних документів і адміністративних процедур. Ця модель ґрунтується на ідеї *institutional trust* (інституційної довіри): громадськість здійснює моніторинг,

спостереження та публічне висвітлення рішень, але не отримує квазідержавних повноважень. Такий підхід відповідає парадигмі «soft control», коли ефективність контролю досягається не примусом, а завдяки прозорості, суспільному тиску та високому рівню правової культури [192].

Особливу роль відіграє саме високий рівень правосвідомості та правової культури у скандинавських країнах, в яких фундаментальною є взаємна повага між громадянами, інститутами громадянського суспільства та органами публічної адміністрації.

Американська модель громадського контролю поєднує елементи *participatory governance* та інституційних форм публічної підзвітності. *Freedom of Information Act* (1966) гарантує право доступу до інформації, а система публічних слухань і консультативних рад (*advisory committees*) забезпечує інтеграцію експертного й громадського потенціалу у процес ухвалення рішень. При цьому громадські організації не мають владних повноважень, їхній вплив реалізується через механізми прозорості та юридично закріплений обов'язок державних органів враховувати рекомендації. Дана модель відповідає концепції *checks and balances*, де інститути громадянського суспільства виступають додатковим елементом балансу у відносинах між державою та суспільством [192].

Отже, в США максимально розвинута система публічних слухань і консультативних рад, що є гарантією ефективного громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації завдяки безпосередній участі представників інститутів громадянського суспільства в процесі прийняття рішень.

У країнах Центральної Європи (Польща, Чехія, Словаччина) інституціоналізація громадського контролю відбулася в контексті демократичної трансформації 1990-х років. Вона була заснована на законах про доступ до інформації та галузевому законодавстві, зокрема екологічному, у межах імплементації Оргуської конвенції. Громадські ради при міністерствах та органах місцевого самоврядування мають визначений

консультативний статус, що відповідає принципу *subsidiarity* — розмежуванню повноважень між державою та громадянським суспільством, яке уникає дублювання функцій державного контролю.

Таким чином, міжнародні моделі громадського контролю відображають різні варіанти взаємодії держави та громадянського суспільства, але їх об'єднує орієнтація на забезпечення верховенства права, демократичної підзвітності та формування довіри до інститутів влади.

Таким чином, у більшості зарубіжних країн громадський контроль в першу чергу пов'язаний із широким доступом громадян до публічної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, чому сприяє високий рівень цифровізації. На офіційних сайтах органів публічної адміністрації вищезгаданих цивілізованих країн кожна особа має доступ до необхідної їй інформації, має можливість отримати консультацію або адміністративні послуги, перевірити стан розгляду її звернення чи скарги тощо.

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (зокрема CM/Rec(2018)4 «Про участь громадян у публічному житті на місцевому рівні») визначають, що громадський контроль має забезпечувати прозорість, підзвітність і залучення громадян до процесу ухвалення рішень. Водночас наголошується на недопустимості підміни функцій державного управління функціями громадськості, адже це руйнує баланс влади й суперечить принципу верховенства права.

Таким чином, на відміну від невдалих українських законопроектів, зарубіжна практика демонструє поетапне й секторальне впровадження інструментів громадського контролю. Успішність цих моделей забезпечується: чітким розмежуванням функцій держави й громадянського суспільства; нормативною конкретизацією процедур (доступ до інформації, публічні консультації, незалежний моніторинг); інституційною сталістю консультативних і дорадчих органів; опорою на принципи прозорості та

підзвітності, а не наділенням громадських структур контрольними прерогативами, притаманними державі.

Саме ці підходи пояснюють, чому українські спроби ухвалити «універсальний» закон «Про громадський контроль» виявилися непродуктивними: вони суперечили усталеним міжнародним стандартам і не враховували потреби у багаторівневій та диференційованій системі механізмів громадської участі.

Проведене дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання організації діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє сформулювати висновок про те, що в більшості цивілізованих правових держав функціонують громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування, які надають консультації суб'єктам владних повноважень щодо перспективних напрямів формування та реалізації державної політики, вирішення справ місцевого значення, а також здійснюють ефективний громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації.

На позитивну оцінку заслуговує досвід США, Королівства Данія, Французької Республіки у даній сфері суспільних відносин. Зокрема, позитивний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів місцевого самоврядування на рівні національного закону у Французькій Республіці заслуговує на імплементацію в національне законодавство.

### **3.2 Перспективні напрями удосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування**

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування потребує

удосконалення, що підтверджується попередніми висновками проведеного дослідження.

Останнім часом все більшу увагу науковців привертає технологія штучного інтелекту, яка дозволяє оперативно вирішувати складні питання наукового пошуку та аналізу інформації. На відміну від людини, штучний інтелект здатен за лічені хвилини обробляти величезні масиви інформації та рекомендувати варіанти відповідей на актуальні питання користувача. Так, технологія штучного інтелекту може за кілька хвилин проаналізувати положення всіх нормативно-правових актів, які пов'язані із питанням, що досліджується. Також за допомогою штучного інтелекту можна проаналізувати великі масиви судової та адміністративної практики та автоматично виділити ключові прецеденти щодо вирішення судами актуальних питань правового регулювання тих або інших суспільних відносин.

Штучний інтелект у сучасних умовах цифрової трансформації суспільства постає важливим інструментом удосконалення діяльності громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування. Його інтеграція у процеси функціонування консультативно-дорадчих структур сприяє підвищенню ефективності управлінських рішень, забезпеченню відкритості та прозорості роботи, а також активнішому залученню громадян до процесів вироблення публічної політики. Передусім, варто відзначити аналітичний потенціал штучного інтелекту, що полягає у здатності здійснювати комплексний аналіз великих масивів інформації, зокрема соціологічних опитувань, електронних петицій, звернень громадян та відкритих державних даних. Завдяки цьому можливо виявляти ключові суспільні проблеми, формувати картину актуальних тенденцій і здійснювати прогнозування наслідків впровадження певних рішень.

Важливим напрямом є також підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності громадських рад шляхом використання інтелектуальних систем для автоматизованого узагальнення протоколів

засідань, підготовки публічних звітів у зручному для громадян форматі та налагодження комунікації через чат-боти й віртуальні асистенти. Додатково системи штучного інтелекту можуть здійснювати моніторинг відкритих даних із метою виявлення корупційних ризиків та недоліків у діяльності органів влади.

Не менш значущою є роль штучного інтелекту у забезпеченні цифрової участі громадян. Йдеться про використання алгоритмів для класифікації й аналізу коментарів та пропозицій у процесі публічних консультацій, автоматичне визначення рівня підтримки ініціатив, а також багатомовну обробку інформації з метою розширення інклюзивності та залучення національних меншин. У сфері комунікацій ШІ відкриває можливості для аналізу громадських настроїв у соціальних мережах, формування інформаційних дайджестів для членів рад, а також для застосування рекомендаційних систем у пошуку профільних експертів і громадських організацій.

З організаційної точки зору впровадження інтелектуальних технологій дозволяє оптимізувати рутинні процеси – автоматизувати планування засідань, ведення протоколів та документообігу, а також відстежувати виконання прийнятих рішень і рекомендацій. При цьому інструменти перевірки автентичності документів сприяють зміцненню довіри до результатів діяльності громадських рад.

Таким чином, штучний інтелект здатен забезпечити трансформацію громадських рад із суто консультативних органів у вагомий елемент демократичного врядування, що поєднує аналітику, прозорість та інструменти електронної демократії. Його застосування створює передумови для формування якісно нового рівня взаємодії між владою та громадою, заснованого на принципах відкритості, інклюзивності та орієнтації на дані.

Наприклад, найбільш відома модель штучного інтелекту ChatGPT виділяє наступні перспективні напрями удосконалення інституту

громадських рад при органах публічної адміністрації України, з акцентом на адміністративно-правові механізми:

- чітке законодавче закріплення статусу та повноважень – прийняття окремого закону або внесення змін до Закону «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», або до профільних актів, щоб визначити: правовий статус громадських рад, їх функції, права, обов'язки, гарантії діяльності. Це дозволить уникнути різночитань підзаконних актів та надмірної залежності від волі керівництва органу;

- удосконалення порядку формування складу – закріпити на рівні закону прозорі конкурсні процедури добору членів: відкриті подання кандидатур, онлайн-трансляції установчих зборів, обов'язкове оприлюднення інформації про кандидатів; передбачити квоти або механізми забезпечення представництва різних груп громадян (гендерний баланс, представники молоді, ветерани, особи з інвалідністю тощо);

- розширення інструментів впливу громадських рад – надати їм право ініціювати громадські слухання, обов'язкові консультації при розробці стратегічних документів, а також право обов'язкової відповіді органу на рекомендації ради; передбачити механізм «обґрунтованої відмови», коли орган влади може відхилити рекомендацію лише з мотивованим поясненням;

- цифровізація процедур та відкритість діяльності – запровадити єдину державну онлайн-платформу для громадських рад (протоколи, плани роботи, рекомендації, звіти); дозволити онлайн-засідання та дистанційне голосування для підвищення доступності та участі представників з регіонів;

- фінансова та організаційна підтримка – на рівні закону передбачити мінімальні стандарти забезпечення роботи (приміщення, техніка, доступ до документів, консультаційна допомога юристів), а також можливість фінансування певних ініціатив громадських рад через місцеві бюджети або гранти;

- регулярний моніторинг та оцінка ефективності – створення незалежного механізму оцінювання діяльності громадських рад (за критеріями участі, впливу, прозорості); обов'язкова публікація щорічного звіту про реалізовані рекомендації та участь ради у формуванні політики;

- уніфікація нормативної бази для всіх рівнів влади – розробка єдиних типових положень (з можливістю адаптації під місцеву специфіку), щоб уникнути розриву між центральними та місцевими органами влади; встановлення мінімальних стандартів як для громадських рад при міністерствах, так і при органах місцевого самоврядування.

Таким чином, технологія штучного інтелекту завдяки аналізу всіх аспектів досліджуваної проблематики та доступу до всіх відкритих інформаційних ресурсів формує достатньо слушні пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Алгоритми штучного інтелекту є неупередженими, позбавленими суб'єктивізму, тому сформульовані чат-ботом пропозиції та висновки є раціональними та часто корисними для імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

На окрему увагу заслуговує питання удосконалення механізму формування складу громадських рад органів публічної адміністрації.

Чинне законодавство передбачає два основні механізми формування складу громадських рад при органах публічної адміністрації: шляхом рейтингового електронного голосування та через установчі збори.

Перевагами рейтингового електронного голосування є:

- доступність та інклюзивність – участь можуть брати представники організацій з різних регіонів, навіть віддалених, без потреби фізично приїжджати. Це знижує бар'єри для участі громадських організацій, які мають обмежені ресурси (перспективним є проведення рейтингового електронного голосування серед усіх бажаючих прийняти участь у виборах громадян, адже громадська рада органу публічної адміністрації повинна

представляти інтереси не тільки представників інститутів громадянського суспільства, які приймають участь у відборі та делегують своїх кандидатів);

- прозорість та об'єктивність – голоси підраховуються автоматизовано, що мінімізує ризик маніпуляцій з результатами; всі учасники можуть бачити результати одразу після завершення голосування (хоча безумовно є ризик маніпуляцій із програмним забезпеченням, що вимагає від організаторів рейтингового електронного голосування залучення незалежних спеціалістів, які представляють авторитетні міжнародні компанії);

- ширше представництво – участь у голосуванні може взяти більша кількість уповноважених представників громадських організацій, а не лише ті, хто фізично присутній на зборах (це зменшує ризик, що рада буде сформована вузьким колом «своїх» організацій; крім того, оптимальною моделлю є організація виборів членів громадських рад з можливістю голосування за певного кандидата всіма громадянами України, які бажають прийняти участь в голосуванні та підтвердили свою особу через портал «Дія»);

- рейтинговість як механізм відбору – дозволяє оцінювати кандидатів комплексно, а не лише за принципом «за/проти» (це стимулює обирати найсильніших та найбільш авторитетних кандидатів, а не випадкових чи випадково підтриманих; таким чином, учасник голосування робить максимально свідомий та незалежний вибір, не зважаючи на думку більшості);

- економія ресурсів – відсутня потреба у витратах на проведення масштабних установчих зборів (оренда приміщення, забезпечення оргтехнікою та витратними матеріалами, відрядження тощо); процес займає менше часу для організаторів і учасників, відповідно учасники рейтингового електронного голосування не відволікаються від своєї основної роботи;

- зниження ризику конфліктів та маніпуляцій – на установчих зборах можливий тиск, кулуарні домовленості, організаційні «сюрпризи» (зміна

порядку денного, затягування, спроби зірвати кворум); онлайн-голосування робить процес більш регламентованим та захищеним від подібних впливів;

- легкість перевірки легітимності – можна зберігати електронні журнали голосування та підтвердження для аудиту (це підвищує довіру до складу громадської ради як з боку громадськості, так і з боку органів публічної адміністрації).

Також слід відзначити недоліки та обмеження установчих зборів (у порівнянні з е-голосуванням):

- обмеженість участі – лише ті, хто фізично присутній, можуть впливати на рішення (можливість голосування громадян за майбутніх членів громадської ради взагалі виключена);

- нерівність можливостей – сильні організації з ресурсами можуть делегувати представників, тоді як малі або регіональні громадські організації часто не мають такої можливості (особливо це буде актуальним після закінчення дії правового режиму воєнного стану, коли значній кількості інститутів громадянського суспільства буде недоступне фінансування в обсягах довоєнного часу, враховуючи потреби держави у відбудові та відновленні економіки);

- ризик маніпуляцій – наприклад, мобілізація «своїх» людей, тиск на учасників у залі, кулуарні домовленості (зазначений тиск можуть здійснювати як члени інших інститутів громадянського суспільства та сторонні зацікавлені особи, так і представники органу публічної адміністрації, при якому створена громадська рада, з метою «відбору» потрібних людей);

- трудомісткість і витрати – організація зборів вимагає значних зусиль і ресурсів (рейтингове електронне голосування вимагає витрат лише на оплату праці кількох кваліфікованих програмістів або адміністраторів вже налагодженої системи електронного голосування);

- менша прозорість – результати можуть бути предметом сумнівів через неформальні впливи (установчі збори проходять непомітно для населення, в

той час як рейтингове електронне голосування проходить в режимі онлайн на офіційному веб-сайті органу публічної адміністрації).

Крім того, в умовах перманентної загрози з боку російської федерації особливе значення має безпека учасників виборів членів громадських рад, адже проведення установчих зборів у місті Києві чи інших обласних центрах, навіть після закінчення дії правового режиму воєнного стану, так чи інакше пов'язано із ризиками нових ракетних обстрілів або терактів, жертвами яких можуть стати делегати – представники інститутів громадянського суспільства, які сконцентруються в одній локації. Натомість рейтингове електронне голосування дозволяє обирати членів майбутніх громадських рад дистанційно, не виходячи з власної квартири чи офісу та без концентрації громадян в одному приміщенні.

Отже, формування складу громадських рад шляхом рейтингового електронного голосування має очевидні переваги: воно є більш відкритим, інклюзивним, ефективним, прозорим та захищеним від маніпуляцій, у порівнянні з традиційними установчими зборами.

В цілому слід відзначити, що цифровізація відіграє ключову роль у вдосконаленні діяльності громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки вона дозволяє зробити процеси їхньої роботи більш прозорими, відкритими та орієнтованими на громадян. Передусім йдеться про створення та використання електронних платформ для комунікації, що дає змогу налагодити постійний діалог між членами громадських рад, представниками влади й громадянами. Завдяки цифровим інструментам зростає доступність участі: можливість долучатися до засідань у форматі відеоконференцій або залишати пропозиції онлайн розширює коло учасників, зменшує бар'єри для жителів віддалених територій і підвищує інклюзивність.

Не менш важливою є функція електронних систем у сфері документообігу. Автоматизація підготовки, обговорення та оприлюднення проєктів рішень, протоколів і рекомендацій забезпечує відкритість діяльності

громадських рад, а також унеможлиблює маніпуляції з документами. Використання відкритих баз даних і державних порталів сприяє формуванню довіри, оскільки громадяни мають змогу відстежувати процеси ухвалення рішень у режимі реального часу.

Цифрові технології підсилюють і аналітичний потенціал громадських рад. Застосування онлайн-опитувань, електронних консультацій, інструментів «big data» та соціологічних панелей дозволяє збирати репрезентативну інформацію про суспільні потреби та настрої, що підвищує якість рекомендаційних рішень. Крім того, цифрові інструменти відкривають нові можливості для громадського моніторингу та контролю за виконанням прийнятих рішень, адже індикатори й звіти можуть бути представлені у відкритому доступі на офіційних порталах.

У контексті реформ децентралізації цифровізація створює підґрунтя для більш тісної інтеграції громадських рад у систему місцевого управління. Електронні сервіси сприяють горизонтальній взаємодії між радами різних рівнів, формуванню єдиних стандартів звітності й обміну найкращими практиками. Водночас вона знижує витрати ресурсів, як фінансових та матеріально-технічних, так і часових, завдяки автоматизації рутинних процесів.

Отже, цифровізація не лише спрощує організаційні процедури роботи громадських рад, а й підсилює їхню легітимність, підзвітність і ефективність. Вона трансформує ці дорадчі органи з формальних структур у дієві майданчики участі, які здатні швидко реагувати на суспільні запити, залучати ширші кола громадян і формувати політики на основі даних та відкритого діалогу.

Не менш важливим є питання розширення повноважень громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Нині громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування здебільшого виконують дорадчо-консультативні функції. Вони розглядають проекти нормативних актів, висловлюють пропозиції,

проводять громадські обговорення, сприяють діалогу між владою та суспільством. Проте їхні повноваження обмежуються лише рекомендаційним характером, а результати діяльності часто не мають реального впливу на ухвалення рішень.

Перспективним напрямом розширення повноважень є надання громадським радам більшого інструментарію участі в ухваленні рішень. Це може включати обов'язкове врахування їхніх висновків при підготовці стратегічних програм розвитку, бюджетів та місцевих політик (а не тільки обов'язковість розгляду пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу), а також право ініціювати розгляд питань на засіданнях відповідних органів. Варто закріпити за радами можливість проводити громадські експертизи проектів рішень (а не тільки громадські антикорупційні та антидискримінаційні експертизи нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених органом виконавчої влади) і звітувати про результати в офіційному порядку. Перспективним кроком є впровадження механізму спільного планування та контролю реалізації державних чи муніципальних програм, що дозволить громадським радам здійснювати моніторинг ефективності використання ресурсів та якісно впливати на прозорість управління.

Ще одним напрямом може стати розширення контрольних функцій. Нині громадські ради можуть лише рекомендувати або інформувати, проте доцільно надати їм право вимагати публічного звіту від органів влади щодо врахування їхніх пропозицій (відповідний публічний звіт доцільно розміщувати на офіційному веб-сайті органу державної влади чи місцевого самоврядування). Також можна запровадити можливість проведення незалежних громадських аудитів діяльності органів влади з обов'язковим реагуванням на їхні висновки. Для проведення вказаних аудитів діяльності органів публічної адміністрації громадські ради можуть, у відповідності з

наявними повноваженнями, залучати відповідних спеціалістів (професійних аудиторів) на договірних засадах (за згодою вказаних фахівців).

Важливим кроком у перспективі стане інституціоналізація громадських рад як постійних партнерів влади у формуванні державної політики. Це означає поступовий перехід від суто дорадчої ролі до спільного прийняття рішень у стратегічно важливих сферах, створення механізмів спільної відповідальності та реального впливу на кінцеві результати управлінських рішень. Водночас громадські ради повинні залишатися представниками інтересів саме громадянського суспільства, регулярно звітувати про свою діяльність перед громадою і не перетворюватися на квазідержавні органи управління.

Таким чином, якщо сьогодні громадські ради обмежуються переважно дорадчою та комунікаційною функціями, то в майбутньому вони можуть перетворитися на потужний інститут громадського контролю, співучасті та співуправління, здатний забезпечити більшу прозорість, підзвітність і демократичність влади на всіх рівнях.

Громадські ради при органах публічної адміністрації можуть здійснювати перспективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, представники яких не увійшли до їхнього складу, у низці ключових напрямів. Передусім варто виокремити комунікаційно-інформаційний напрям, що передбачає створення відкритих платформ для обміну інформацією, забезпечення регулярного оприлюднення звітів про діяльність громадських рад, а також надання можливостей іншим організаціям висловлювати позиції з актуальних питань суспільного розвитку (можливість подати відповідні пропозиції на розгляд громадської ради з нормативно врегульованим механізмом зворотного зв'язку). Консультативно-аналітичний напрям може реалізовуватися шляхом залучення експертів із різних інститутів громадянського суспільства до діяльності тимчасових робочих груп, а також шляхом формування незалежних експертних пулів для аналізу проєктів нормативно-правових актів, державних стратегій та

програм. Проєктно-ініціативний напрям передбачає розробку та реалізацію спільних соціальних, освітніх і правозахисних ініціатив, а також участь у грантових і донорських програмах, спрямованих на розвиток громадянського суспільства. Моніторингово-контрольний напрям взаємодії може знаходити вияв у здійсненні незалежних моніторингів, проведенні громадських аудитів та соціологічних досліджень, спрямованих на оцінку ефективності державних програм і якості надання публічних послуг. Освітньо-просвітницький напрям охоплює проведення публічних лекцій, дискусій, тренінгів, конференцій і форумів, покликаних сприяти поширенню кращих практик залучення громадськості до процесу вироблення та реалізації публічної політики.

Форми взаємодії громадських рад з інститутами громадянського суспільства, які не мають безпосереднього представництва у складі рад, є різноманітними. Серед них можна виокремити відкриті засідання з правом участі та виступу представників інших організацій, організацію круглих столів і публічних консультацій із питань, що становлять суспільний інтерес, використання електронних платформ і цифрових сервісів для збору пропозицій, створення спільних робочих груп з підготовки рекомендацій органам влади. Значну роль у налагодженні конструктивного діалогу можуть відігравати громадські форуми (асамблеї), укладення меморандумів про співпрацю між громадською радою та окремими об'єднаннями, а також формування мережових партнерств і коаліцій, орієнтованих на вирішення конкретних проблемних питань, зокрема у сферах екології, освіти чи соціального захисту населення. Таким чином, навіть за відсутності прямого представництва у складі громадської ради інститути громадянського суспільства будуть мати можливість здійснювати вплив на формування та реалізацію публічної політики через налагоджені механізми співпраці.

На окрему увагу заслуговує питання удосконалення правових засад проведення громадської експертизи діяльності органів публічної адміністрації, яку мають право здійснювати відповідні громадські ради.

Напрями удосконалення правових засад проведення громадської експертизи діяльності органів публічної адміністрації, яку здійснюють громадські ради, передбачають насамперед забезпечення чіткого законодавчого регулювання процедури ініціювання, проведення та врахування результатів експертизи. Доцільним є закріплення у спеціальних нормативно-правових актах обов'язку органів влади розглядати висновки та рекомендації громадських рад у визначені строки з подальшим оприлюдненням мотивованої відповіді. Важливо деталізувати процесуальні гарантії доступу громадських рад до необхідної інформації, передбачивши розширені механізми отримання офіційних даних, у тому числі шляхом електронних запитів. Окремим напрямом має стати унормування стандартів якості експертних висновків, зокрема через визначення мінімальних вимог до структури та змісту експертних матеріалів, а також запровадження можливості незалежного рецензування їх результатів. Необхідно також розвивати правові інструменти відповідальності посадових осіб за необгрунтоване ігнорування результатів громадської експертизи або формальне ставлення до них. Важливим є підвищення ролі електронної демократії: слід законодавчо закріпити можливість дистанційного проведення громадських експертиз із використанням цифрових платформ та залученням широких кіл громадськості. Доцільно передбачити й фінансово-організаційні гарантії для належного функціонування громадських рад, щоб вони мали реальні ресурси для якісної експертної діяльності.

Таким чином, вдосконалення правових засад проведення громадської експертизи потребує системного підходу, спрямованого на підвищення її результативності, прозорості та обов'язковості врахування висновків у діяльності органів публічної адміністрації.

Не менше значення має удосконалення правових засад проведення громадських слухань, які є важливим інструментом демократії участі.

Громадські ради при органах виконавчої влади відіграють важливу роль у забезпеченні діалогу між державою та суспільством, зокрема в

організації громадських слухань, які є однією з ключових форм участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики. Громадські ради виступають ініціаторами обговорення суспільно важливих питань, сприяють залученню представників різних інститутів громадянського суспільства, організують підготовку матеріалів, формують порядок денний слухань та забезпечують відкритість і прозорість процедури. Саме громадські ради здатні перетворювати громадські слухання на ефективний інструмент врахування громадської думки під час прийняття управлінських рішень. Нормативне регулювання порядку проведення громадських слухань наразі визначено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а також іншими підзаконними нормативно-правовими актами (постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні», постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля»; постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2025 р. № 194 «Про затвердження Порядку організації та проведення громадських слухань у процесі видачі інтегрованого довікіллевого дозволу (внесення змін до нього)», а також Положеннями про громадські слухання, затвердженими рішеннями органів місцевого самоврядування).

Перспективними напрямками удосконалення адміністративно-правових засад проведення громадських слухань за участю громадських рад є законодавче унормування процедури громадських слухань у вигляді (на рівні) окремого закону, що дозволить уніфікувати підходи на різних рівнях публічного управління (проект Закону України від 06.07.2015 № 2295а «Про громадські слухання» було включено до порядку денного Верховної Ради України 07.02.2019, але 29.08.2019 проєкт було відкликано та знято з розгляду); розширення кола питань, що підлягають обов'язковому

винесенню на громадське обговорення; запровадження електронних форматів слухань із використанням цифрових платформ для забезпечення ширшої участі громадян; встановлення чітких гарантій врахування результатів слухань органами влади; підвищення прозорості та підзвітності усього процесу. Реалізація перелічених пропозицій сприятиме підвищенню довіри суспільства до влади, формуванню реального механізму впливу громадян на державні рішення та розвитку демократичних інститутів в Україні.

Проведене дослідження дозволило сформулювати висновки про необхідність удосконалення адміністративно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації. Зокрема, з огляду на рівень цифровізації українського суспільства та динамічність демократичних процесів у сучасному національному громадянському суспільстві пропонується:

- формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний вебсайт органу виконавчої влади, у порядку та у строки, визначені органом виконавчої влади;

- пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути вибрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації; доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути вибрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (нині – 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, та у статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності;

– удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їхньої діяльності. Зокрема, доцільно нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов’язок щоквартально оприлюднювати звіт про свою діяльність на офіційних вебсайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені;

– розробити та прийняти перспективний Закон України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі», яким буде врегульовано на рівні закону порядок утворення та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також порядок використання інших правових інструментів деліберативної демократії та демократії участі, включаючи такий інноваційний інструмент, як громадські асамблеї (форуми);

– розширити передбачені чинним законодавством України повноваження громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно нормативно закріпити право громадських рад об’єднуватися та брати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (наприклад, спільного наказу).

Причому наведений перелік перспективних напрямів удосконалення чинного національного законодавства в частині адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об’єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування не є вичерпним, адже інститути громадянського суспільства постійно розвиваються та удосконалюються, з’являються нові інноваційні правові інструменти реалізації демократії участі, що зумовлює перспективність подальшого дослідження такої тематики.

### Висновки до розділу 3

1. Проведене дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання організації діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування показало, що в більшості цивілізованих правових держав функціонують громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування, які надають консультації суб'єктам владних повноважень щодо перспективних напрямів формування та реалізації державної політики, вирішення справ місцевого значення, а також здійснюють ефективний громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації.

На позитивну оцінку заслуговує досвід Сполучених Штатів Америки, Королівства Данія, Французької Республіки у цій сфері суспільних відносин. Зокрема, позитивний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів місцевого самоврядування на рівні національного закону у Французькій Республіці заслуговує на імплементацію в національне законодавство. На увагу заслуговує також позитивний досвід Японської Держави щодо утворення органів самоорганізації населення, деякі з яких за функціями схожі з національними громадськими радами органів публічної адміністрації. Зокрема, вартими запозичення є масштабність та традиціоналізм японських чонайкай, які демонструють високу соціальну активність населення та зрілість громадянського суспільства.

Позитивним є також досвід створення громадської ради при Посольстві України в Італії, який заслуговує на увагу та поширення шляхом утворення подібних інституцій при посольствах в інших дружніх Україні державах.

На окрему увагу в контексті теми даного дослідження заслуговує досвід практичної реалізації правових інструментів демократії участі у Республіці Польща, яка є найближчою для України європейською державою та надійним партнером на шляху євроінтеграції. Польський досвід організації місцевого самоврядування та політичної системи є ілюстраційним для України. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, необхідність

вивчення та визначення можливості застосування польського досвіду в Україні є об'єктивними. На увагу заслуговує, зокрема, польський досвід організації найнижчого рівня органів місцевого самоврядування – дільниць, які нагадують районні ради в містах в Україні, а за повноваженнями – громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування.

2. Проведене дослідження в цілому дозволило сформулювати висновок про необхідність удосконалення адміністративно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації. Зокрема, з огляду на рівень цифровізації українського суспільства та динамічність демократичних процесів у сучасному національному громадянському суспільстві пропонується:

- формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний вебсайт органу виконавчої влади, у порядку та у строки, визначені органом виконавчої влади;

- пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути вибрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації; доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути вибрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (нині – 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, та у статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності;

- удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їхньої діяльності. Зокрема, доцільно нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов'язок щоквартально оприлюднювати

звіт про свою діяльність на офіційних вебсайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені;

– розробити та прийняти перспективний Закон України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі», яким буде врегульовано на рівні закону порядок утворення та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також порядок використання інших правових інструментів деліберативної демократії та демократії участі, включаючи такий інноваційний інструмент, як громадські асамблеї (форуми);

– розширити передбачені чинним законодавством України повноваження громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно нормативно закріпити право громадських рад об'єднуватися та брати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (наприклад, спільного наказу).

Наведений перелік пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування не є вичерпним, адже як в Україні, так і в зарубіжних країнах розвиваються нові інноваційні інструменти деліберативної (дорадчої) демократії (до прикладу – громадські асамблеї, форуми тощо) та демократії участі, які тільки проходять апробацію на практиці та потребують більш детального вивчення.

Також важливим є постійний моніторинг та дослідження інноваційного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з метою визначення можливості та доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну і політичну практику.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, зокрема здійснено аналіз чинного законодавства України та законодавства зарубіжних країн, а також вітчизняних, міжнародних наукових джерел і статистичних даних, що дозволило з'ясувати зміст та генезу становлення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади і місцевого самоврядування, сформулювати авторські пропозиції із підвищення ефективності їх реалізації. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Встановлено, що дослідження історії становлення та розвитку інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволило сформулювати висновок про те, що в процесі адміністративно-правового врегулювання порядку утворення та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації умовно можна виділити три основні етапи:

– перший – етап ініціатив та експериментів (початок 2000-х), коли створення громадських рад відбувалося на добровільних засадах, часто за підтримки міжнародних організацій;

– другий – етап безпосереднього правового врегулювання формування та діяльності громадських рад (2004–2010 рр.), що характеризувався активною нормотворчою діяльністю Кабінету Міністрів України у цій сфері суспільних відносин;

– третій – етап інституціоналізації (з 2012 р. і дотепер) – закріплення правових засад діяльності громадських рад органів публічної адміністрації на рівні Закону України «Про громадські об'єднання», тобто законодавче визначення громадських рад як інституту взаємодії влади та громадськості. Третій етап характеризується також активною роботою громадських рад на різних рівнях, посиленням їхньої ролі у забезпеченні прозорості та

підзвітності влади, що особливо проявилось після Революції Гідності, коли відносини між владою та інститутами громадянського суспільства вийшли на новий рівень партнерських відносин.

2. Зроблено висновок, що узагальнення історіографії дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволило виявити тенденцію щодо активізації наукових досліджень інститутів громадянського суспільства та їхньої участі у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема, значну увагу науковці приділяють інституту громадських рад органів публічної адміністрації, проте малодослідженими залишаються питання удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вивчення методології дослідження дозволило акцентувати увагу на необхідності використання в процесі цього дослідження органічного поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких особливу увагу приділено законам та принципам діалектики, системному та структурно-функціональному методам, методології порівняльного правознавства, формально-юридичному методу та методу юридичного моделювання. Підкреслено важливість використання в процесі наукового пошуку цивілізаційного, телеологічного, антропологічного та синергетичного наукових підходів.

3. Встановлено, що в Україні відсутнє правове врегулювання діяльності громадських рад органів публічної адміністрації та інших інструментів демократії участі на рівні закону. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюється на рівні Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та

реалізації державної політики», якою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове 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», а також здійснюється на підставі Положень про громадські ради, які розробляються органом публічної адміністрації разом з громадською радою та затверджуються відповідним органом державної влади чи місцевого самоврядування.

4. До актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів віднесено: необхідність врегулювання правових засобів здійснення деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі на рівні закону; завищені вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які прагнуть взяти участь в утворенні складу громадської ради органу державної влади чи місцевого самоврядування; відсутність регулярної звітності громадських рад органів публічної адміністрації про свою діяльність, що ставить під сумнів прозорість функціонування таких інститутів громадянського суспільства та їх відповідальність перед громадами; наявність корупційних ризиків під час формування складу громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом рейтингового голосування на установчих зборах.

5. Встановлено, що в Україні фактично відсутнє належне адміністративно-правове регулювання взаємодії громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з іншими інститутами громадянського суспільства. Оприлюднення щорічних звітів про діяльність громадської ради не може вважатися повноцінним та достатнім інструментом здійснення зовнішнього громадського контролю діяльності громадських рад

органів публічної адміністрації. Інші інститути громадянського суспільства, члени яких не увійшли до складу певної громадської ради, фактично позбавлені можливості впливати на формування та реалізацію державної політики, подавати свої зауваження та пропозиції до проєктів рішень органів публічної адміністрації (якщо вказані рішення не підпадають під дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

6. Визначено, що проведені дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання організації діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування показали, що в більшості цивілізованих правових держав функціонують громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування, які надають консультації суб'єктам владних повноважень щодо перспективних напрямів формування та реалізації державної політики, вирішення справ місцевого значення, а також здійснюють ефективний громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації.

На позитивну оцінку заслуговує досвід Сполучених Штатів Америки, Королівства Данія, Французької Республіки у цій сфері суспільних відносин. Зокрема, позитивний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів місцевого самоврядування на рівні національного закону у Французькій Республіці заслуговує на імплементацію в національне законодавство. На увагу заслуговує також позитивний досвід Японської Держави щодо утворення органів самоорганізації населення, деякі з яких за функціями схожі з національними громадськими радами органів публічної адміністрації. Зокрема, вартими запозичення є масштабність та традиціоналізм японських чонайкай, які демонструють високу соціальну активність населення та зрілість громадянського суспільства.

7. Встановлено, що проведені дослідження дозволили сформулювати висновок про необхідність удосконалення адміністративно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації.

Зокрема, з огляду на рівень цифровізації українського суспільства та динамічність демократичних процесів у сучасному національному громадянському суспільстві пропонується:

- формувати склад громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний вебсайт органу виконавчої влади, у порядку та у строки, визначені органом виконавчої влади;

- пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути вибрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації; доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути вибрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (нині – 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, та у статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності;

- удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їхньої діяльності. Зокрема, доцільно нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов'язок щоквартально оприлюднювати звіт про свою діяльність на офіційних вебсайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені;

- розробити та прийняти перспективний Закон України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі», яким буде врегульовано на рівні закону порядок утворення та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також порядок використання інших правових інструментів деліберативної

демократії та демократії участі, включаючи такий інноваційний інструмент, як громадські асамблеї (форуми);

– розширити передбачені чинним законодавством України повноваження громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, доцільно нормативно закріпити право громадських рад об'єднуватися та брати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (наприклад, спільного наказу).

Наведений перелік перспективних напрямів удосконалення чинного національного законодавства в частині адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування не є вичерпним, адже інститути громадянського суспільства постійно розвиваються та удосконалюються, з'являються нові інноваційні правові інструменти реалізації демократії участі, що зумовлює перспективність подальшого дослідження такої тематики.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник; за ред. Т.О. Коломоєць. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Адміністративне право України: академ. курс у 2-х томах / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В.; відп. ред. В.Б. Авер'янов; НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. К.: Юридична думка, 2007. 591 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина: навч. посібник / О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Л.С. Гулак, Н.Я. Отчак, Л.О. Остапенко. Львів: СПОЛОМ, 2019. 504 с.
4. Адміністративне право України: навчальний посібник у 2-х томах / Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т.1: Загальне адміністративне право. 320 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
6. Алфьоров С.М., Вітвіцький С.С. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 1. С. 107. С. 101-108.
7. Андрійчук Т. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 71-79.
8. Андрійчук Т. Формування інститутів громадянського суспільства в незалежній Україні: чинники та особливості. *Політичний менеджмент*. 2013. № 1-2., С. 60-70.

9. Андрійчук Т.С. Громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи: функціонування в умовах повномасштабної війни в Україні. Науковий журнал «Політикус». 2024. № 2. С.7-13. URL: [http://politicus.od.ua/2\\_2024/3.pdf](http://politicus.od.ua/2_2024/3.pdf)

10. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції: офіційний веб-сайт. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiyna-strategiia-na-2021-2025-rr.pdf>

11. Базові аспекти цифровізації та їх правове забезпечення: монографія / К.В. Єфремова, Д.І. Шматков, В.П. Кохан та ін.; за ред. К. В. Єфремової. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2021. 180 с.

12. Бака О.Ю. Історія виникнення і розвитку поняття «публічний інтерес» у законодавстві і юридичній практиці. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право.* 2015. Вип. 213 (1). С. 148-155.

13. Балинська О.М., Яценко В.А. Синергетика як методологічна парадигма юридичних досліджень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2017. № 4. С. 3-12.

14. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

15. Бахамент Н. Громадські асамблеї в Україні: як на місцевому рівні впроваджують новий інструмент. *Чесно.* 25.06.2025. URL: <https://www.chesno.org/post/6477/> (дата звернення: 27.06.2025).

16. Баштанник О.В. Функціонування інституту громадських рад у форматі дослідницької стратегії нового інституціоналізму політичної науки. *Регіональні студії.* 2022. № 28. С. 40-45.

17. Бебик В.М. Глобальне інформаційне суспільство: поняття, структура, комунікації. *Інформація і право.* 2011. № 1 (1). С. 41-49. URL: <https://ippi.org.ua/bebik-vm-globalne-informatsiine-suspilstvo-ponyattya-struktura-komunikatsii> (дата звернення: 08.11.2024).

18. Бенедек В., Кетteman М. Свобода вираження поглядів та Інтернет. Париж: Вид-во Ради Європи, 2013. 204 с.
19. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Інформаційне право*. 2017. № 10. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/10/35.pdf> (дата звернення: 07.08.2024).
20. Білик О.М. Громадські об'єднання: законодавче регулювання, нові права і можливості. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 149-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp\\_2013\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2013_2_23)
21. Буздуган Я.М. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. *Віче*. 2012. № 12. С. 11-13. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2012\\_12\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2012_12_4)
22. Букіна Т.В., Лазарева А.О., Губа М.І. Громадські слухання як форма взаємодії влади та громадськості: теоретичні аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4\\_2021/33.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2021/33.pdf)
23. Вінницький О.О. Взаємодія громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2 ч. 4. С. 161-165.
24. Вітвіцький С.С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 25-30.
25. Віхляєв 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.
26. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія. Ю.Ж. Шайгородський, Т.С. Андрійчук, А.Я. Дідух та ін.; за заг. ред. Ю.Ж. Шайгородського К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. 148 с.
27. Володовська В., Дворовий М. Права людини онлайн: Порядок денний для України. Київ: ГО «Лабораторія цифрової безпеки», 2019. 56 с.
28. Волошина А. Громадська рада: практичні рекомендації. *Громадянське суспільство*. 2011. № 3 (17). С. 7-12.

29. Гаєва Н.П. Об'єднання громадян – суб'єкти конституційно-правових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 3. С. 63-68.

30. Гаєва Н.П. Правові засади участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 81-86.

31. Галушак О., Галушак М., Машлій Г. Цифровізація в Україні: еволюційні перетворення. *Галицький економічний вісник*. 2023. № 2 (81). С. 155-163.

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

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

34. Головата Н. Громадські ради: додатковий ресурс чи тягар влади? Громадська організація “Інформаційно-аналітичний центр «Громадський Простір». 21.09.2023. URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromadski-rady-tsinnuj-resurs-suspilstva> (дата звернення: 20.09.2024).

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

36. Горова С.В. Новітні інформаційні технології в суспільних та культурних процесах сучасної України. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2018. № 1. С. 116-120.

37. Граділь Д. Дієві механізми громадського контролю органів влади: для чого потрібні громадські ради. *Liga.net*. 14.06.2024. URL: <https://blog.liga.net/user/dhradil/article/53400> (дата звернення: 05.09.2024).

38. Громадські ради. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні. Для громадськості. Громадянське суспільство і влада. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi> (дата звернення: 05.05.2025).

39. Громадські слухання як засіб вирішення проблем територіальних громад: практичний посібник / М.Д. Городок., А.В. Карташов, О.О. Радченко, В.Ю. Стасюк; за заг. ред. М.Д. Городка. Київ: 2016. 112 с.

40. Громадянське суспільство України в умовах війни: звіт з комплексного соціологічного дослідження. Лютий 2024. Київ: КМІС, 2024. 168 с. URL:

[https://ednannia.ua/images/Procurements/Громадянське\\_суспільство\\_України\\_в\\_умовах\\_війни\\_звіт\\_з\\_комплексного\\_соціологічного\\_дослідження.pdf](https://ednannia.ua/images/Procurements/Громадянське_суспільство_України_в_умовах_війни_звіт_з_комплексного_соціологічного_дослідження.pdf)

41. Гуськова Е.О. Роль інституціональної спроможності громадських рад у формуванні довіри до органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2014. Вип. 1. С. 26-30.

42. Давидова Н.О., Менджул М.В. Громадське об'єднання та громадська організація: дихотомія понять. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 3. С. 51-57.

43. Данська рада у справах біженців (DRC) є найбільшою міжнародною неурядовою організацією Данії, що спеціалізується на проблемах вимушеного переміщення. Офіційний веб-сайт Івано-Франківської обласної державної адміністрації. 25.01.2024. URL: <https://www.if.gov.ua/news/danska-rada-u-spravakh-bizhentsiv-drc-ie-naibilshoiu-mizhnarodnoiu-neuriadovoiu-orhanizatsiiei-danii-shcho-spetsializuietsia-na-problemax-vymushenoho-peremishchennia> (дата звернення: 30.08.2024).

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

45. Денисова А.В. Сутність громадського контролю в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2023. № 4. Том 34 (73). С. 196-199. URL:

[https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/4\\_2023/31.pdf](https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/4_2023/31.pdf)

46. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2010. 38 с.

47. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Юридичні науки*. 2016. Вип. 3 (1). С. 131-134.

48. Деякі питання цифрового розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. Дата оновлення: 30.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

49. Джужа О.М., Орлов Ю.Ю., Калюжний Р.А. Щодо можливості вивчення правових явищ з позицій синергетики. Мего-Інфо – Юридичний портал №1. Теорія держави і права (наукові статті) 2020. URL: <http://mego.info/щодо-можливості-вивчення-правових-явищ-з-позицій-синергетики> (дата звернення: 02.07.2024).

50. Дзюбенко Б. М., Пехник А. В. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень). *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 275-285.

51. Дурман М.О., Линецька М.Я. Нормативно-правова база цифрової трансформації українського суспільства. *Діджиталізація та права людини: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Хмельницький, 30 берез. 2021 р.)*. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 124-127.

52. Європейська конвенція з прав людини 1950 р., ратифікована Законом України від 17.07.97 р. № 475/97-ВР. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 07.08.2024).

53. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 03.11.2024).

54. Єсімов С.С. Методологія дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 211–221.

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

56. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін.; за заг. ред. П.В. Ворони. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

57. Золотар О.В., Селик В.Г. Ефективна організація роботи громадської ради при органі місцевого самоврядування. Покрокові інструкції. К.: Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», 2020. 88 с.

58. Золотухіна Л.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації публічного інтересу. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 4 (38). С. 61-64.

59. Золотухіна Л.О. Діалектика співвідношення публічних і приватних інтересів як адміністративно-правових категорій. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2019. № 1. С. 70-77.

60. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Т. 4. С. 74-79.

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

62. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 27 вересня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135> (дата звернення: 02.02.2025).

63. Керівні принципи щодо свободи об'єднань. Координатор проектів ОБСЄ в Україні, Government of Canada, 2015. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/233076.pdf> (дата звернення: 05.06.2024).

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

65. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. Дата оновлення: 15.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 30.04.2023).

66. Ковалевич І.П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2 (25). С. 135-140.

67. Козій І. Поняття та ознаки громадських об'єднань. *Юридичний вісник*. 2023. № 5. С. 29-33. URL: [http://yurvisnyk.in.ua/v5\\_2023/3.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v5_2023/3.pdf)

68. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Науково-практичний юридичний журнал «Альманах права»*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.

69. Конституція України від 28.06.1996. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 07.11.2024).

70. Кравчук В.М. Контроль над публічною владою: уточнення понятійно-категорійного апарату. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 85-90.

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

72. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління: зб. наук. праць ЛПІДУ*. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146-154.

73. Купрій В.О., Паливода Л.М. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. К.: Макрос, 2011. 200 с.

74. Кухарева Г.П. Формування та розвиток системи державного управління: досвід Японії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=755> (дата звернення: 12.12.2024).

75. Кучабський О.Г., Меляков А.В. Громадські ради в системі управління гуманітарним розвитком регіонів: потенціал і перспективи діяльності. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4 (39). С.32-40.

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

77. Кушнір С.М. Громадський контроль за діяльністю органів внутрішніх справ в Україні. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 9-15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu\\_Jur\\_2013\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2013_1_3)

78. Кушнір С.М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запоріжжя, 2011. 247 с.

79. Лавріненко В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 1. С. 502-507.

80. Лахижа М.І. Діджиталізація в Україні: поняття, проблеми, перспективи та завдання публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 2(4). С. 202-213.

81. Лукеря І. Контролювати владу по-новому. *Громадянське суспільство*. 2015. №2 (21). С.12-16.

82. Луцков В. Органи самоорганізації населення – форма безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування? *Юридичний вісник*. 2022. № 4. С. 134-140. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid\\_2022\\_4\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2022_4_19)

83. Манко В. Неурядові організації як інструменти «розумної сили». *Вісник Дніпропетровського університету*. 2015. № 3. С. 92-98.

84. Місцеве самоврядування в Польщі: досвід дільниць і гмін. *Громадський простір*. 11.05.2015. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=mistseve-samovryaduvannya-v-polschi-dosvid-dilnyts-i-hmin> (дата звернення: 08.09.2024).

85. Мозоль Т.О. Поняття та межі контрольних повноважень громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 1. С. 140-143.

86. Назимко Є.С., Клемпарський М.М. Громадська експертиза та громадські обговорення як форми безпосередньої демократії при вирішенні місцевих справ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 558-561. URL: [http://lsej.org.ua/9\\_2023/137.pdf](http://lsej.org.ua/9_2023/137.pdf)

87. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2010. 21 с.

88. Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 2(4). С. 18-23.

89. Наливайко Л.Р. Орешкова А.Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 205-209.

90. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: Вид-во «Хай-ТекПрес», 2017. 276 с.

91. Нестерович В.Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1. С. 45-54.

92. Ніцевич О.В. Проблеми комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 2. С. 10-14. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2024/2/4.pdf>.

93. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 18 с.

94. Орлов Ю.Ю., Джужа О.М., Орлова О.Ю. Синергетика та пізнання правових явищ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 75-90.

95. Орлова А. Зарубіжний досвід реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1 (77). С. 11-15.

96. Пак С. Громадські ради в системі державного управління охорони здоров'я на регіональному та місцевому рівнях в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. № 36. С. 90-96.

97. Панасюк В.М. Інформатизація та цифровізація: тренди та напрями розвитку в Україні. *Інтелект XXI*. 2020. № 1. С. 160-165.

98. Передерій С.О., Григоренко Є.І. Особливості правового статусу громадських рад при органах державної виконавчої влади в Україні (теоретико-правова характеристика). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2013. №15. С.38-41.

99. Пінчук С.А. Проблеми практичного застосування форм безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер.: Культура і соціальні комунікації*. 2010. Вип. 2. С. 115-125.

100. Погребняк В.Я. Синергетичний підхід у методології дослідження механізму переходу цивільних прав та обов'язків. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. № 6. Т. 1. С. 70-73.

101. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Х.: Право, 2008. 240 с.

102. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 15.11.2017 р. № 927. URL; <https://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf> (дата звернення: 15.12.2024).

103. Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. Дата оновлення: 01.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-п#Text> (дата звернення: 07.11.2024).

104. Попова Г.Л. Громадські ради при центральних та місцевих органах влади. *Наукові праці. Політологія*. 2013. № 166. Т. 178. С.67-70. URL: <https://politics.chdu.edu.ua/article/view/75542>

105. Практика Європейського суду з прав людини. Велика Палата. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22]})

106. При Посольстві створено Громадську раду з представників українських асоціацій в Італії. 06 листопада 2014 р. Посольство України в Італійській Республіці, в Республіці Мальта та в Республіці Сан Марино. URL: <https://italy.mfa.gov.ua/news/29513-pri-posolystvi-stvoreno-gromadsyku-radu-z-predstavnikiv-ukrajinsykih-asociacij-v-italiji>

107. Припутень Д.С. Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України. *Правова позиція*. 2020. № 2 (27). С. 42-47. URL: <https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2020/2/9.pdf>

108. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI. Дата оновлення: 03.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення: 15.12.2024).

109. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 15.05.2024).

110. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. Дата оновлення: 03.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 28.03.2025).

111. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення: 01.04.2024).

112. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

113. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 01.11.2024).

114. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення: 25.03.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 28.03.2025).

115. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 05.02.2023).

116. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. Дата оновлення: 24.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 05.09.2024).

117. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України: наказ Міністерства освіти і науки України від 25.05.2021 № 572. Дата оновлення: 25.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0572729-21#Text> (дата звернення: 05.04.2025).

118. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України: наказ Міністерства соціальної політики України від 16.10.2019 № 1484. Дата оновлення: 16.10.2029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1484739-19#Text> (дата звернення: 05.05.2025).

119. Про затвердження Положення про Громадську раду при Національній комісії зі стандартів державної мови: рішення Національної комісії зі стандартів державної мови від 26.08.2022 № 259. Дата оновлення: 26.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0259931-22#Text> (дата звернення: 07.10.2024).

120. Про затвердження Положення про громадську раду при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 17.04.2018 № 517. Дата оновлення: 17.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0517731-18#Text> (дата звернення: 17.09.2024).

121. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Дата оновлення: 27.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text> (дата звернення: 24.05.2024).

122. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. Дата оновлення: 25.03.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#Text> (дата звернення: 30.05.2025).

123. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. Дата оновлення: 27.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/ed20240427#Text> (дата звернення: 07.11.2024).

124. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 05.12.2024).

125. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. Дата оновлення: 27.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 01.11.2024).

126. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 24.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 05.01.2025).

127. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (дата звернення: 04.04.2025).

128. Про місцеве самоврядування в Україні: 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 05.03.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 15.04.2025).

129. Про Національний координаційний центр кібербезпеки: Указ Президента України від 7 червня 2016 р. № 242/2016. Дата оновлення: 17.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016#Text> (дата звернення: 01.07.2024).

130. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 16.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

131. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 р. № 2807-IX. Дата оновлення: 01.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#n191> (дата звернення: 01.06.2024).

132. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року № 2460-XII. Втрата чинності: від 01.01.2013 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text> (дата звернення: 02.01.2025).

133. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 08.02.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 10.02.2025).

134. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV. Дата оновлення: 24.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 20.12.2024).

135. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу «Цифрова Європа» (2021-2027): Закон України від 23 лютого 2023 р. № 2926-IX. Дата оновлення: 01.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2926-20#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

136. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII. Дата оновлення: 04.04.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 01.05.2025).

137. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124> (дата звернення: 01.10.2024).

138. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 167-р. Дата оновлення: 03.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

139. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р. Дата оновлення: 11.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

140. Про схвалення Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 286-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-vishchoyi-osviti-v-ukrayini-na-20222032-roki-286-> (дата звернення: 05.04.2024).

141. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р. Дата оновлення: 10.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-p#Text> (дата звернення: 12.12.2024).

142. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

143. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України: 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 14.03.2025).

144. Про цифровий контент та цифрові послуги: Закон України від 10 серпня 2023 р. № 3321-IX. Дата оновлення: 02.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3321-20#Text> (дата звернення: 01.06.2024).

145. Проект Закону про громадський контроль від 14.04.2014 № 4697. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50646](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646)

146. Проект Закону про громадський контроль від 13.05.2015 № 2737-1. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55101](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101)

147. Проект Закону України «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» від 07.08.2018 р. № 9013. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64506](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64506)

148. Проєкт Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період». Офіс Ради Європи в Україні. Програми. URL: [https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine#{%2247092042%22:\[0\]}](https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine#{%2247092042%22:[0]}) (дата звернення: 24.04.2025).

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

150. Рада Європи. Міжнародні програми. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/page/rada-uevropy> (дата звернення: 24.04.2025).

151. Рекомендації CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (щодо створення та діяльності неурядових організацій) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_937](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_937) (дата звернення: 04.12.2024).

152. Рибій О. Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 34-42.

153. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» проти України» (Заява № 18036/13 та 13 інших заяв) від 05 жовтня 2023 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_j24#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_j24#Text) (дата звернення: 02.05.2024).

154. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва № 826/19581/16 від 25 червня 2018 р. за позовом Особа\_2 до Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v9581805-18#Text> (дата звернення: 07.06.2024).

155. Рогатіна Л. П. *Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси»*. О., 2011. 202 с.

156. Рудовська С.І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 60-68.

157. Рудовська С.І. Громадські ради нового формату: організаційно-правові зміни діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=894>

158. Самбук О. Сучасний зміст поняття «Громадська рада при органі виконавчої влади» в сучасному державному управлінні (частина I). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. №1 (16). С.35-41.

159. Сіцінська М.В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=673> (дата звернення: 02.03.2025).

160. Сквірський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2013. 413 с.

161. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2023 – 2024 роках. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/analitichni-dopovidi/stan-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva-v-ukrayini-u-2023-2024> (дата звернення: 19.01.2025).

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

163. Токар М. Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин: монографія; Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. 412 с.

164. Ткаля О.В. Особливості форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 324-327. URL: [http://lsej.org.ua/10\\_2024/76.pdf](http://lsej.org.ua/10_2024/76.pdf)

165. Третяк Т. Правова природа громадських слухань, як елементу процедури участі громадськості у процесі оцінки впливу на навколишнє середовище. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 94. С. 39-44.

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

167. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014. Дата оновлення: 30.11.2023. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 07.11.2024).

168. Усі державні установи Данії. Посольство України в Королівстві Данія. 29.08.2024. URL: [https://denmark.mfa.gov.ua/ukraine-and-denmark/political-dialogue/principal-governing-bodies-of-ukraine-and-denmark/all-governmental-institutions-of-denmark#:~:text=%20Данська%20служба%20оскаржень%20рішень%20органів%20соціальної,Centrale%20Handicapråd\)%20\\*%20Данська%20рада%20волонтерів%20\(Frivilligrådet\)](https://denmark.mfa.gov.ua/ukraine-and-denmark/political-dialogue/principal-governing-bodies-of-ukraine-and-denmark/all-governmental-institutions-of-denmark#:~:text=%20Данська%20служба%20оскаржень%20рішень%20органів%20соціальної,Centrale%20Handicapråd)%20*%20Данська%20рада%20волонтерів%20(Frivilligrådet)) (дата звернення: 30.08.2024).

169. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій у Європі. Страсбург, 05.07.2002 р. (прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text) (дата звернення: 05.05.2025).

170. Халецький А.В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2012. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=546> (дата звернення: 23.02.2025).

171. Харченко Н.П. Правовий режим: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2016. Випуск 2. Том 1. С. 32-35.

172. «Цифрова Україна»: конституційно-правова модель / Р.О. Стефанчук та ін.; заг. ред.: Р.О. Стефанчук та ін.; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2021. 687 с.

173. Цифрова стратегія ЄС. Проєкти EU4Digital. URL: <https://eufordigital.eu/uk/discover-eu/eu-digital-strategy/> (дата звернення: 02.09.2024).

174. Цифрова трансформація публічного управління: колект. монографія / О.В. Карпенко та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2020. 254 с.

175. Цифрове врядування: монографія / О.В. Карпенко та ін.; за ред. д-ра наук з держ. упр., доц. Карпенка О.В.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та цифр. технологій. Київ: Ідея Принт, 2020. 336 с.

176. Черненко М. Як нам навчити громадську раду? *Вісник громадських рад*. 2011. №2. С. 26-27.

177. Чернявська Б.В. Юридичні дефекти у правовому забезпеченні реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28). Том 2. С. 123-128.

178. Чиркін А. Аналітична записка. Органи самоорганізації населення: зарубіжний досвід. ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/dosvid/osn\\_zarub%20dosvid.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/dosvid/osn_zarub%20dosvid.pdf) (дата звернення: 23.09.2024).

179. Чукут С.А. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / Камінська Т., Каменський А., Пасічник М. та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С.А. Чукут К., 2008. 200 с.

180. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. №2. С. 429-433.

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

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

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

184. Що таке інститути громадянського суспільства та як вони пов'язані з громадськими радами? Офіційний веб-сайт Хмельницької міської ради. URL: <https://rada.ekhmlnyk.gov.ua/uk/articles/item/5572/scho-take-instytuty-hromadyanskoho-suspilstva-ta-yak-vony-povyazani-z-hromadskymy-radamy> (дата звернення: 05.09.2024).

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

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

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

188. Юрчук Л. Громадські слухання як механізм реалізації державно-громадського управління у сфері освіти. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2012. Вип. 1. С. 255-264.

189. Яцина М. «Неурядові організації» vs. «Громадські організації»: до питання співвідношення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 117-123.

190. Яцина М.О. До питання визначення поняття «неурядова організація» (на прикладі національних і міжнародних актів). *Порівняльно-аналітичне право: електронне наукове фахове видання*. 2019. Ужгород. Вип. 4. С. 384-386.

191. Ciechorski J. Rada społeczna samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (Social Council of an Independent Public Healthcare Institution). *Samorząd Terytorialny*. 2022. № 1-2. S. 102-114. URL: <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171641045>

192. OECD. Open Government: The Global Context and the Way Forward. Paris: OECD Publishing, 2016. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>

193. Rada Działalności Pożytku Publicznego. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.gov.pl/web/pozytek/podstawowe-informacje> (дата звернення: 08.12.2024).

194. Tanwattana P. Significance of Institutionalization and Changes of Chonaikai (Neighborhood Association) in Japanese Society. *Academia*. URL: [https://www.academia.edu/1810253/Significance\\_of\\_Institutionalization\\_and\\_Changes\\_of\\_Chonaikai\\_Neighborhood\\_Association\\_in\\_Japanese\\_Society](https://www.academia.edu/1810253/Significance_of_Institutionalization_and_Changes_of_Chonaikai_Neighborhood_Association_in_Japanese_Society) (дата звернення: 24.04.2025).

195. Grenoble Neighborhood Councils (Conseils de Quartier) 2002-2014. URL:

[https://participedia.net/case/100?fbclid=IwAR0dXwAkmuUC\\_BEHELtoWB\\_0WrZ3idxQP0v9mNGUXLu3cLvbgGfRc2gvFEQ](https://participedia.net/case/100?fbclid=IwAR0dXwAkmuUC_BEHELtoWB_0WrZ3idxQP0v9mNGUXLu3cLvbgGfRc2gvFEQ) (дата звернення: 30.08.2024).

## ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ  
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

*Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Кузнецов О.П. Адміністративно-правові засади діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування: сучасний стан та напрями удосконалення. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 432–439. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.63>.

2. Кузнецов О.П. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти формування громадських рад органів публічної адміністрації: адміністративно-правовий аспект. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 497–503. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.79>.

3. Кузнецов О.П. Основні функції та принципи діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 608–614. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.84>.

4. Кузнецов О.П. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 736–739. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-11/175>.

5. Кузнецов О. Правове регулювання участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення в контексті рекомендацій Ради Європи. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). Р. 261–266. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.38>.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Кузнецов О.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських рад в Японській Державі: позитивний приклад для України. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 378–380. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-99>.

2. Кузнецов О.П. Історія формування інституту громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024

**Проект структури змін до нормативних актів  
щодо удосконалення інституту громадських рад при органах  
державної влади та місцевого самоврядування**

**I. Зміни до законів України**

**1. Прийняття окремого Закону України «Про громадські ради при  
органах публічної влади»**

Розділ I. Загальні положення

Мета та завдання діяльності громадських рад.

Принципи діяльності (відкритість, прозорість, рівність, добровільність, підзвітність).

Визначення термінів.

Розділ II. Правовий статус громадських рад

Права та обов'язки.

Гарантії незалежності.

Розділ III. Формування складу громадських рад

Прозора конкурсна процедура (етапи, вимоги до кандидатів, строки).

Механізми забезпечення представництва різних соціальних груп.

Розділ IV. Повноваження та механізми впливу

Ініціювання громадських слухань.

Обов'язкові консультації при розробці нормативних актів і стратегічних документів.

Механізм «обґрунтованої відмови» органу влади.

Розділ V. Організаційне та фінансове забезпечення діяльності громадських рад

Надання приміщень, техніки, доступу до інформації.

Джерела фінансування діяльності (держбюджет, місцеві бюджети, гранти).

Розділ VI. Підзвітність та моніторинг

Щоквартальна публікація звіту про діяльність.

Оцінка ефективності незалежними експертами.

**2. Внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»** – додати норму про обов’язковість створення громадських рад при міністерствах та інших ЦОВВ, з визначенням базових процедур.

**3. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»** – запровадити вимогу створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад) при обласних, районних, міських, сільських і селищних радах, їх виконавчих органах.

## **II. Зміни до підзаконних актів**

**1. Нова редакція Постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»:**

- гармонізація з новим законом;
- уніфіковані вимоги до формування та діяльності громадських рад на всіх рівнях;
- обов’язковість електронних форм участі (онлайн-засідання, голосування).

**2. Типове положення про громадську раду:**

- єдиний стандарт для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (з можливістю адаптації);
- деталізація процедур (вибори керівництва, порядок роботи, оформлення рішень).

### **III. Нормативно-технічні та організаційні заходи:**

- створення Єдиного державного порталу громадських рад;
- протоколи засідань, плани роботи, рекомендації, звіти;
- відкритий реєстр складу рад;
- методичні рекомендації для органів влади, підготовлені Міністерством юстиції та Міністерством цифрової трансформації України;
- зразки документів, алгоритми проведення конкурсів, приклади кращих практик;
- навчання членів громадських рад;
- державні та регіональні програми підвищення кваліфікації.

**Пропозиції щодо удосконалення правових засад проведення громадської експертизи діяльності органів публічної адміністрації громадськими радами:**

**1. Зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації»** – доповнити їх нормами про обов’язок органів влади:

- приймати до розгляду результати громадської експертизи, проведеної громадськими радами;

- у визначений строк (наприклад, 30 днів) надавати мотивовану письмову або електронну відповідь щодо кожного з висновків і рекомендацій;

- оприлюднювати такі відповіді на офіційних вебсайтах.

**2. Зміни до Закону України «Про звернення громадян»** – передбачити окремий розділ, що регулює порядок подання результатів громадської експертизи як колективного звернення, з обов’язком органів влади не лише реагувати, а й вживати заходів щодо врахування рекомендацій або надавати аргументовану відмову.

**3. Внесення доповнень до Закону України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації»** – закріпити пріоритетний режим доступу громадських рад до офіційної інформації, необхідної для здійснення експертизи, зокрема через електронні системи документообігу.

**4. Зміни до Типового положення про громадську раду при органі виконавчої влади** (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України)

– деталізувати:

- процедуру ініціювання громадської експертизи;
- строки та етапи її проведення;
- вимоги до структури та оформлення експертного висновку;
- право громадської ради залучати незалежних експертів, науковців, представників ЗМІ.

**5. Запровадження адміністративної відповідальності** – доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею про відповідальність посадових осіб за безпідставне неврахування результатів громадської експертизи або за ненадання відповіді в установлені строки.

**Законодавче врегулювання цифрових механізмів** – у Закон «Про електронну демократію» (у разі його ухвалення) або через спеціальні зміни до чинних актів передбачити можливість подання та розгляду експертних висновків в електронній формі, їх обговорення на державних онлайн-платформах та використання електронного підпису для їх затвердження.

**6. Фінансування та підтримка діяльності громадських рад** – доповнити Бюджетний кодекс України нормою, що передбачає видатки на організаційне забезпечення громадських експертиз (зокрема переклад документів, експертні консультації, технічну підтримку).

## ДОДАТОК Г

## Порівняння способів формування складу громадських рад

Критерій	Рейтингове електронне голосування	Установчі збори
Доступність та інклюзивність	Можуть брати участь представники з будь-якого регіону, без необхідності фізичної присутності.	Участь обмежена лише тими, хто фізично може бути присутнім на зборах.
Прозорість та об'єктивність	Автоматизований підрахунок голосів, результати одразу доступні.	Можливий вплив людського фактора, неформальні домовленості.
Широта представництва	Забезпечується участь більшої кількості ГО, включаючи регіональні.	Часто формується вузьким колом організацій, що мають ресурси.
Рейтинговість відбору	Оцінка кандидатів за шкалою, обрання найбільш авторитетних.	Голосування за принципом «за/проти», без комплексної оцінки.
Економія ресурсів	Не потребує витрат на збори, відрядження, оренду приміщення.	Вимагає значних організаційних та фінансових витрат.

Ризик маніпуляцій	Мінімальний, процес регламентований і захищений.	Можливий тиск, мобілізація «своїх» людей, кулуарні домовленості.
Легітимність і довіра	Електронні журнали голосування можна перевірити та зберегти.	Результати можуть викликати сумніви через суб'єктивні впливи.