

**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

СОЛДАТСЬКИЙ ВАДИМ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.92

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОНСУЛЬТАТИВНО-
ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ЯК ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ
У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

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

_____ **В.В. Солдатський**

Науковий керівник – **Дрозд Олексій Юрійович,**
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Ужгород – 2026

АНОТАЦІЯ

Солдатський В.В. Адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні в умовах воєнного стану. – 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, 2026.

Сучасний розвиток демократичної, правової та соціальної держави нерозривно пов'язаний із забезпеченням ефективної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Одним із ключових інституційних механізмів такої участі є консультативно-дорадчі органи, які функціонують при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, забезпечуючи взаємодію між публічною владою, громадянським суспільством і експертним середовищем. Їх діяльність сприяє реалізації принципів відкритості, прозорості, підзвітності, належного врядування та демократичної участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень.

Особливого значення консультативно-дорадчі органи набувають в умовах трансформації системи публічного управління, децентралізації влади, цифровізації адміністративних процесів та реалізації євроінтеграційного курсу України. За таких умов вони виступають ефективним каналом комунікації між державою та суспільством, забезпечуючи врахування громадської думки й експертних позицій під час вироблення управлінських рішень. Водночас ефективність їх діяльності значною мірою залежить від належного нормативно-правового забезпечення та чіткого визначення адміністративно-правового статусу.

Попри широке поширення консультативно-дорадчих органів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної адміністрації, чинне законодавство України не містить єдиного визначення поняття «консультативно-дорадчий орган».

Додаткової актуальності дослідженню надає постійне розширення видового різноманіття консультативно-дорадчих органів. Поряд із громадськими радами активно функціонують молодіжні ради, ради внутрішньо переміщених осіб, координаційні ради, спостережні комісії, робочі групи, науково-експертні ради, комісії з компенсації за знищене майно та інші організаційні форми, правова природа яких нерідко залишається дискусійною, що зумовлює необхідність визначення їх спільних і відмінних ознак, вироблення єдиних критеріїв класифікації та удосконалення адміністративно-правового регулювання.

Особливої актуальності дослідження набуває в умовах воєнного стану. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України зумовила необхідність перегляду підходів до взаємодії держави та громадянського суспільства, а також виявила низку проблем нормативного забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів. У цих умовах вони дедалі більше виступають інструментом суспільного діалогу, експертного супроводу управлінських рішень, координації взаємодії між владою та громадськістю, а також громадського контролю.

Отже, необхідність комплексного дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, визначення їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації, особливостей правового регулювання та розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства обумовлює наукову і практичну актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Здійснено аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених питанням участі громадськості у публічному управлінні,

діяльності консультативно-дорадчих органів та їх місцю у системі взаємодії держави й громадянського суспільства. Виокремлено основні напрями наукових досліджень, які охоплюють теоретичні засади адміністративного права і публічного управління, проблематику громадської участі, особливості функціонування консультативно-дорадчих органів як самостійного адміністративно-правового інституту, а також сучасні тенденції їх розвитку в умовах воєнного стану, цифрової трансформації та євроінтеграційних процесів.

З'ясовано, що переважна більшість наукових праць присвячена дослідженню правової природи, класифікації, організаційно-правових засад діяльності консультативно-дорадчих органів, особливостей їх взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та ролі у забезпеченні громадської участі під час формування й реалізації державної політики. Водночас встановлено відсутність єдиного доктринального підходу до визначення поняття консультативно-дорадчого органу, його характерних ознак та структури адміністративно-правового статусу.

Встановлено, що більшість наукових розробок стосується окремих видів консультативно-дорадчих органів або специфіки їх функціонування в окремих сферах публічного управління. Натомість комплексні дослідження, присвячені їх адміністративно-правовому статусу як самостійної форми участі громадськості у публічному управлінні, є поодинокими. Недостатньо розробленими залишаються також питання їх функціонування в умовах воєнного стану, цифровізації публічного управління та післявоєнного відновлення України.

Досліджено доктринальні та нормативні підходи до розуміння консультативно-дорадчих органів, проаналізовано наукові позиції щодо їх сутності та місця у системі публічного управління. Встановлено відсутність у законодавстві України єдиного легального визначення поняття «консультативно-дорадчий орган», що зумовлює необхідність його подальшого теоретичного осмислення та нормативного закріплення.

Виокремлено характерні ознаки консультативно-дорадчих органів, до яких віднесено колегіальний характер діяльності, функціонування при суб'єктах публічної адміністрації, відсутність владно-розпорядчих повноважень, рекомендаційний характер прийнятих рішень, а також спрямованість на забезпечення участі громадськості та експертного середовища у формуванні й реалізації державної політики. Удосконалено підхід до визначення поняття консультативно-дорадчого органу шляхом розкриття його через сукупність функціональних, організаційних і правових ознак, що дозволило відмежувати його від інших допоміжних, координаційних та колегіальних утворень.

Здійснено класифікацію консультативно-дорадчих органів за різними критеріями, зокрема залежно від суб'єкта утворення, сфери діяльності, складу учасників, строку функціонування та особливостей компетенції. Показано, що вони представлені широким спектром організаційних форм, серед яких громадські та молодіжні ради, координаційні ради, комісії, робочі групи, спостережні комісії й інші колегіальні утворення.

Аргументовано, що консультативно-дорадчі органи є самостійним адміністративно-правовим інститутом, який поєднує елементи громадської участі та інституційної взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації. Їх призначення полягає у забезпеченні організаційно-правового механізму комунікації між державою та громадянським суспільством, врахуванні суспільних інтересів під час формування й реалізації державної політики та реалізації принципів належного врядування.

Запропоновано авторську багатокритеріальну класифікацію консультативно-дорадчих органів, побудовану за суб'єктом утворення, сферою діяльності, складом, строком функціонування, характером компетенції та рівнем участі громадськості, що дозволило систематизувати їх видове різноманіття, визначити особливості правового статусу окремих видів та розширити теоретичні підходи до їх класифікації.

Охарактеризовано систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок утворення, організацію діяльності та функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні. Показано, що правову основу їх діяльності становлять Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також локальні нормативні акти окремих суб'єктів публічної адміністрації.

З'ясовано, що правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів характеризується фрагментарністю та відсутністю єдиного законодавчого акта, який комплексно визначав би їх поняття, види, адміністративно-правовий статус, порядок утворення й функціонування. Встановлено, що нормативне закріплення окремих видів таких органів здійснюється на різних рівнях правового регулювання та залежить від суб'єкта публічної адміністрації, при якому вони утворюються.

Проаналізовано особливості правового регулювання діяльності громадських рад, молодіжних рад, спостережних комісій, координаційних рад, рад внутрішньо переміщених осіб та інших консультативно-дорадчих органів. Виокремлено спільні й відмінні риси їх адміністративно-правового статусу, порядку формування, організації роботи та взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації.

За результатами проведеного аналізу аргументовано необхідність систематизації законодавства у сфері діяльності консультативно-дорадчих органів та формування єдиних підходів до правового регулювання їх створення й функціонування. Зроблено висновок про доцільність законодавчого закріплення основ адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як самостійного інституту забезпечення участі громадськості у публічному управлінні.

Визначено структуру адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, яка охоплює принципи, функції, суб'єктний склад, порядок формування, організацію діяльності, компетенцію,

повноваження, гарантії діяльності та місце у системі суб'єктів публічної адміністрації. Доведено, що ефективність їх діяльності залежить не від обов'язковості прийнятих рекомендацій, а від рівня інтегрованості у процес підготовки та прийняття управлінських рішень.

Досліджено принципи та функції консультативно-дорадчих органів як складові адміністративно-правового статусу. Обґрунтовано, що система принципів визначає основоположні засади їх функціонування та спрямованість взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, громадськістю й експертним середовищем.

Встановлено, що діяльність консультативно-дорадчих органів ґрунтується на принципах законності, відкритості, прозорості, колегіальності, добровільності участі, рівності членів, професійності, незалежності та партнерської взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації. Аргументовано, що дотримання цих принципів є необхідною умовою забезпечення ефективної громадської участі у процесі формування й реалізації державної політики.

Здійснено класифікацію функцій консультативно-дорадчих органів та розкрито їх зміст. До основних функцій віднесено консультативну, експертно-аналітичну, комунікаційну, координаційну, представницьку, інформаційну та контрольну. Показано, що їх реалізація забезпечує врахування суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень, сприяє розвитку громадської участі та підвищує ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що принципи та функції консультативно-дорадчих органів перебувають у тісному взаємозв'язку та визначають їх функціональне призначення у системі публічного управління. Доведено, що реалізація ними своїх функцій забезпечує інституційний зв'язок між державою та громадянським суспільством, сприяючи розвитку демократичного врядування й залученню громадськості до процесу прийняття управлінських рішень.

Досліджено особливості формування персонального складу консультативно-дорадчих органів, порядок набуття та припинення членства, а також організаційні засади їх діяльності. Встановлено, що суб'єктний склад таких органів характеризується різноманітністю та може включати представників інститутів громадянського суспільства, наукових установ, професійних об'єднань, експертного середовища, органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інших заінтересованих осіб.

Проаналізовано нормативно визначені та факультативні способи формування консультативно-дорадчих органів. З'ясовано, що порядок їх утворення залежить від правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, при якому вони створюються, а також від виду відповідного консультативно-дорадчого органу. Показано, що найбільш поширеними способами формування є делегування представників інститутів громадянського суспільства, проведення установчих зборів, конкурсних процедур і персональне призначення членів відповідними суб'єктами владних повноважень.

Охарактеризовано організацію діяльності консультативно-дорадчих органів, яка охоплює порядок проведення засідань, прийняття рекомендацій, утворення робочих груп, діяльність керівних органів та інформаційне забезпечення їх роботи. Визначено, що основною організаційною формою їх діяльності є засідання, за результатами яких приймаються рекомендації, висновки, пропозиції та інші акти консультативного характеру.

Аргументовано, що особливості суб'єктного складу, порядку формування й організації діяльності консультативно-дорадчих органів безпосередньо впливають на ефективність їх функціонування та рівень представництва суспільних інтересів. Встановлено, що належне нормативне врегулювання зазначених елементів є необхідною передумовою забезпечення відкритості, прозорості та результативності їх діяльності у системі публічного управління.

Розкрито зміст компетенції консультативно-дорадчих органів та особливості реалізації ними консультативно-дорадчих повноважень у системі публічного управління. Доведено, що компетенція таких органів має похідний характер і визначається нормативно-правовими актами та положеннями про відповідні консультативно-дорадчі органи.

Аргументовано, що до основних повноважень консультативно-дорадчих органів належать підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики, проведення громадських консультацій, здійснення експертно-аналітичної діяльності, участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів, а також забезпечення комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Показано, що реалізація цих повноважень сприяє врахуванню суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень.

З'ясовано особливості актів консультативно-дорадчих органів та механізмів реалізації їх рекомендацій. Доведено, що рекомендаційний характер таких актів не зменшує їх значення для процесів публічного управління, оскільки вони є важливим інструментом формування громадської думки, експертного супроводу управлінських рішень та забезпечення принципів відкритості й належного врядування.

Відмічено, що компетенція консультативно-дорадчих органів є ключовим елементом їх адміністративно-правового статусу, оскільки саме вона визначає їх роль як інституційного механізму участі громадськості у публічному управлінні.

Досліджено систему гарантій, що забезпечують належне функціонування консультативно-дорадчих органів, а також визначено їх місце у системі суб'єктів публічної адміністрації. Доведено, що ефективність їх діяльності значною мірою залежить від наявності належних організаційних, інформаційних, процедурних та правових гарантій.

Виокремлено й охарактеризовано основні види гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів, серед яких організаційні, нормативно-

правові, інформаційні, матеріально-технічні та цифрові. Аргументовано, що саме ці гарантії створюють необхідні умови для реалізації консультативно-дорадчих повноважень, забезпечення незалежності діяльності таких органів та належного представництва суспільних інтересів.

З'ясовано, що консультативно-дорадчі органи не належать до суб'єктів владних повноважень і не здійснюють владно-управлінських функцій, однак посідають особливе місце у системі суб'єктів публічної адміністрації як допоміжні колегіальні утворення, покликані забезпечувати взаємодію держави з інститутами громадянського суспільства.

За результатами дослідження обґрунтовано доцільність виокремлення консультативно-дорадчих органів як самостійного різновиду допоміжних інституцій у системі публічної адміністрації, функціональне призначення яких полягає у забезпеченні участі громадськості у процесах формування, реалізації та оцінювання державної політики.

Окрему увагу приділено трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану. Встановлено, що запровадження правового режиму воєнного стану зумовило суттєві зміни у формах взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, а також актуалізувало необхідність адаптації діяльності консультативно-дорадчих органів до нових викликів.

Показано, що в умовах воєнного стану відбулося переосмислення функціонального призначення консультативно-дорадчих органів. Поряд із виконанням традиційних консультативних функцій вони почали брати активну участь у вирішенні питань гуманітарного забезпечення, підтримки внутрішньо переміщених осіб, відновлення територіальних громад та формування регіональної політики відновлення. Крім того, простежується тенденція до розширення їх персонального складу за рахунок представників волонтерського сектору, благодійних організацій та громадських об'єднань.

Проаналізовано основні виклики функціонування консультативно-дорадчих органів, серед яких обмеження безпосередньої участі громадськості

у їх діяльності, зниження рівня представництва окремих соціальних груп, недостатня нормативна врегульованість дистанційних форм роботи та відсутність єдиних підходів до організації діяльності в умовах кризових ситуацій.

Узагальнення результатів дослідження дало підстави стверджувати, що подальший розвиток консультативно-дорадчих органів потребує вдосконалення механізмів їх функціонування з урахуванням викликів воєнного та післявоєнного періодів, забезпечення інституційної стійкості, розвитку цифрових форм діяльності та підвищення спроможності брати участь у підготовці й прийнятті рішень, пов'язаних із відновленням і розвитком держави.

Виокремлено сучасні тенденції цифрової трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів та визначено їх вплив на забезпечення участі громадськості у процесах публічного управління. Доведено, що цифровізація є одним із ключових напрямів модернізації їх діяльності, сприяє розширенню можливостей взаємодії громадян із суб'єктами публічної адміністрації та підвищує ефективність реалізації консультативно-дорадчих повноважень.

Проаналізовано основні цифрові інструменти, що використовуються у діяльності консультативно-дорадчих органів, зокрема офіційні вебресурси, електронні консультації, онлайн-засідання, електронні платформи громадської участі, соціальні мережі та інші засоби цифрової комунікації. Показано, що їх застосування забезпечує оперативний обмін інформацією, підвищує відкритість діяльності консультативно-дорадчих органів і розширює можливості громадськості щодо участі у виробленні управлінських рішень.

З'ясовано основні проблеми цифрової трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів, серед яких нерівномірний рівень цифрової спроможності суб'єктів публічної адміністрації, недостатнє нормативне

забезпечення окремих цифрових процедур та відсутність єдиних стандартів електронної участі громадськості.

Проведене дослідження підтвердило необхідність, що подальший розвиток цифрових механізмів діяльності консультативно-дорадчих органів має супроводжуватися вдосконаленням нормативно-правового регулювання, упровадженням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та формуванням єдиного цифрового середовища для забезпечення ефективної участі громадськості у публічному управлінні.

Узагальнено проблемні аспекти чинного правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів та сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення. Аргументовано доцільність законодавчого закріплення поняття консультативно-дорадчого органу, визначення його основних ознак, принципів діяльності, видів, порядку формування, компетенції та гарантій діяльності. Доведено необхідність систематизації нормативно-правових актів, що регламентують діяльність консультативно-дорадчих органів, а також формування єдиних підходів до їх функціонування незалежно від суб'єкта утворення.

Запропоновано теоретичну модель Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність», яка передбачає уніфікацію адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, визначення єдиних засад їх створення, функціонування, цифрової взаємодії та забезпечення участі громадськості у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Відзначено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів має бути спрямоване на підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення належного представництва суспільних інтересів, розширення механізмів громадської участі та зміцнення інституційної взаємодії між державою і громадянським суспільством.

За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, які в сукупності забезпечують вирішення важливого наукового завдання, що полягає у формуванні цілісної концепції адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні, визначенні їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та розробленні пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності в умовах воєнного стану, цифрової трансформації та розвитку демократичного врядування.

Запропоновано комплексну концепцію адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як самостійної форми участі громадськості у публічному управлінні, у межах якої сформовано його цілісну структуру, що охоплює мету, завдання, принципи, функції, суб'єктний склад, компетенцію, повноваження, гарантії діяльності та місце консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, взаємодія влади та громадськості, громадська рада, громадянське суспільство, демократичне врядування, консультативна діяльність, консультативно-дорадчі органи, належне врядування, правова природа, публічна адміністрація, публічне управління, суб'єкти публічної влади, участь громадськості.

ANNOTATION

Soldatsky V.V. Administrative and legal status of consultative and advisory bodies as a form of public participation in public administration under martial law. – 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, 2026.

The modern development of a democratic, legal and social state is inextricably linked with ensuring effective public participation in the formation and implementation of state policy. One of the key institutional mechanisms for such participation are consultative and advisory bodies that function under state authorities and local self-government bodies, ensuring interaction between public authorities, civil society and the expert community. Their activities contribute to the implementation of the principles of openness, transparency, accountability, good governance and democratic participation of citizens in the process of making administrative decisions.

Consultative and advisory bodies acquire particular importance in the context of the transformation of the public administration system, decentralization of power, digitalization of administrative processes and the implementation of Ukraine's European integration course. Under such conditions, they act as an effective channel of communication between the state and society, ensuring that public opinion and expert positions are taken into account when making administrative decisions. At the same time, the effectiveness of their activities largely depends on proper regulatory and legal support and a clear definition of the administrative and legal status.

Despite the widespread use of consultative and advisory bodies in the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, local state administrations, local self-government bodies and other subjects of public administration, the current legislation of Ukraine does not contain a single definition of the concept of "consultative and advisory body".

The study is additionally relevant due to the constant expansion of the species diversity of consultative and advisory bodies. Along with public councils, youth councils, councils of internally displaced persons, coordination councils, supervisory commissions, working groups, scientific and expert councils, commissions for compensation for destroyed property and other organizational forms are actively operating, the legal nature of which often remains debatable, which necessitates the determination of their common and distinctive features, the

development of uniform criteria for classification and the improvement of administrative and legal regulation.

The study becomes particularly relevant in conditions of martial law. The full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine has necessitated a review of approaches to the interaction of the state and civil society, and has also revealed a number of problems in the regulatory support of the activities of consultative and advisory bodies. In these conditions, they are increasingly acting as a tool for public dialogue, expert support for management decisions, coordination of interaction between the authorities and the public, as well as public control.

Thus, the need for a comprehensive study of the administrative and legal status of consultative and advisory bodies, determining their place in the system of public administration entities, the features of legal regulation and the development of proposals for improving legislation determines the scientific and practical relevance of the chosen topic of the dissertation research.

An analysis of scientific works by domestic and foreign scientists devoted to the issues of public participation in public administration, the activities of consultative and advisory bodies and their place in the system of interaction between the state and civil society was carried out. The main areas of scientific research were identified, which cover the theoretical foundations of administrative law and public administration, the issues of public participation, the features of the functioning of consultative and advisory bodies as an independent administrative and legal institution, as well as modern trends in their development in conditions of martial law, digital transformation and European integration processes. It was found that the vast majority of scientific works are devoted to the study of the legal nature, classification, organizational and legal principles of the activities of consultative and advisory bodies, the features of their interaction with public administration entities and their role in ensuring public participation during the formation and implementation of state policy. At the same time, it was established that there is no single doctrinal approach to defining the concept of a consultative

and advisory body, its characteristic features and the structure of the administrative and legal status.

It was established that the majority of scientific developments concern individual types of consultative and advisory bodies or the specifics of their functioning in individual areas of public administration. In contrast, comprehensive studies devoted to their administrative and legal status as an independent form of public participation in public administration are rare. The issues of their functioning under martial law, digitalization of public administration and post-war reconstruction of Ukraine also remain insufficiently developed.

Doctrinal and normative approaches to understanding consultative and advisory bodies were investigated, scientific positions on their essence and place in the public administration system were analyzed. The absence of a single legal definition of the concept of “consultative and advisory body” in the legislation of Ukraine was established, which necessitates its further theoretical understanding and normative consolidation.

The characteristic features of consultative and advisory bodies are identified, which include the collegial nature of their activities, functioning within public administration entities, the absence of executive and administrative powers, the recommendatory nature of the decisions made, as well as the focus on ensuring the participation of the public and the expert community in the formation and implementation of state policy. The approach to defining the concept of a consultative and advisory body is improved by revealing it through a set of functional, organizational and legal features, which allowed it to be distinguished from other auxiliary, coordination and collegial formations.

Consultative and advisory bodies are classified according to various criteria, in particular depending on the entity of the formation, field of activity, composition of participants, term of operation and features of competence. It is shown that they are represented by a wide range of organizational forms, including public and youth councils, coordination councils, commissions, working groups, supervisory commissions and other collegial formations.

It is argued that consultative and advisory bodies are an independent administrative and legal institution that combines elements of public participation and institutional interaction with public administration entities. Their purpose is to ensure an organizational and legal mechanism of communication between the state and civil society, taking into account public interests during the formation and implementation of state policy and the implementation of the principles of good governance.

An author's multi-criteria classification of consultative and advisory bodies is proposed, built on the subject of formation, sphere of activity, composition, term of operation, nature of competence and level of public participation, which allowed to systematize their specific diversity, determine the features of the legal status of individual types and expand theoretical approaches to their classification.

The system of regulatory legal acts that regulate the procedure for the formation, organization of activities and functioning of consultative and advisory bodies in Ukraine is characterized. It is shown that the legal basis of their activities is the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, as well as local regulatory acts of individual subjects of public administration.

It was found that the legal regulation of the activities of consultative and advisory bodies is characterized by fragmentation and the absence of a single legislative act that would comprehensively define their concept, types, administrative and legal status, procedure for formation and functioning. It was established that the regulatory consolidation of individual types of such bodies is carried out at different levels of legal regulation and depends on the subject of public administration under which they are formed.

The features of the legal regulation of the activities of public councils, youth councils, supervisory commissions, coordination councils, councils of internally displaced persons and other consultative and advisory bodies are analyzed. Common and distinctive features of their administrative and legal status, procedure

for formation, organization of work and interaction with subjects of public administration are highlighted.

Based on the results of the analysis, the need for systematization of legislation in the field of activities of consultative and advisory bodies and the formation of unified approaches to the legal regulation of their creation and functioning are argued. The conclusion is made about the expediency of legislatively enshrining the foundations of the administrative-legal status of consultative and advisory bodies as an independent institution ensuring public participation in public administration.

The structure of the administrative-legal status of consultative and advisory bodies is determined, which includes principles, functions, subject composition, procedure for formation, organization of activities, competence, powers, guarantees of activity and place in the system of public administration entities. It is proved that the effectiveness of their activities depends not on the binding nature of the adopted recommendations, but on the level of integration into the process of preparing and making administrative decisions.

The principles and functions of consultative and advisory bodies as components of the administrative-legal status are studied. It is substantiated that the system of principles determines the fundamental principles of their functioning and the direction of interaction between public administration entities, the public and the expert environment.

It has been established that the activities of consultative and advisory bodies are based on the principles of legality, openness, transparency, collegiality, voluntary participation, equality of members, professionalism, independence and partnership with public administration entities. It is argued that compliance with these principles is a necessary condition for ensuring effective public participation in the process of forming and implementing state policy.

The functions of consultative and advisory bodies are classified and their content is disclosed. The main functions include consultative, expert and analytical, communication, coordination, representation, information and control.

It is shown that their implementation ensures that public interests are taken into account when making management decisions, promotes the development of public participation and increases the efficiency of the activities of public administration entities.

Based on the research conducted, it is concluded that the principles and functions of consultative and advisory bodies are closely interconnected and determine their functional purpose in the public administration system. It is proven that the implementation of their functions ensures an institutional connection between the state and civil society, contributing to the development of democratic governance and the involvement of the public in the process of making administrative decisions.

The peculiarities of the formation of the personal composition of consultative and advisory bodies, the procedure for acquiring and terminating membership, as well as the organizational principles of their activities have been studied. It has been established that the subject composition of such bodies is characterized by diversity and may include representatives of civil society institutions, scientific institutions, professional associations, the expert community, state authorities, local governments and other interested persons.

The normatively defined and optional methods of forming consultative and advisory bodies have been analyzed. It has been found that the procedure for their formation depends on the legal status of the subject of public administration under which they are created, as well as on the type of the relevant consultative and advisory body. It is shown that the most common methods of formation are delegation of representatives of civil society institutions, holding constituent meetings, competitive procedures and personal appointment of members by the relevant subjects of power.

The organization of the activities of consultative and advisory bodies is characterized, which includes the procedure for holding meetings, adopting recommendations, forming working groups, the activities of governing bodies and information support for their work. It is determined that the main organizational

form of their activities is meetings, based on the results of which recommendations, conclusions, proposals and other acts of a consultative nature are adopted.

It is argued that the features of the subject composition, the procedure for forming and organizing the activities of consultative and advisory bodies directly affect the effectiveness of their functioning and the level of representation of public interests. It is established that proper regulatory regulation of the specified elements is a necessary prerequisite for ensuring openness, transparency and effectiveness of their activities in the public administration system.

The content of the competence of consultative and advisory bodies and the features of their implementation of consultative and advisory powers in the public administration system are disclosed. It is proved that the competence of such bodies is of a derivative nature and is determined by regulatory legal acts and provisions on the relevant consultative and advisory bodies.

It is argued that the main powers of consultative and advisory bodies include the preparation of proposals for the formation and implementation of state policy, conducting public consultations, carrying out expert and analytical activities, participating in the preparation of draft regulatory legal acts, as well as ensuring communication between public administration entities and the public. It is shown that the implementation of these powers contributes to taking into account public interests when making administrative decisions.

The features of the acts of advisory and consultative bodies and the mechanisms for implementing their recommendations are clarified. It is proven that the recommendatory nature of such acts does not reduce their importance for public administration processes, since they are an important tool for forming public opinion, expert support of administrative decisions and ensuring the principles of openness and good governance.

It is noted that the competence of advisory and consultative bodies is a key element of their administrative and legal status, since it is they who determine their role as an institutional mechanism for public participation in public administration.

The system of guarantees that ensure the proper functioning of advisory and consultative bodies is studied, and their place in the system of public administration entities is also determined. It is proven that the effectiveness of their activities largely depends on the availability of appropriate organizational, informational, procedural and legal guarantees.

The main types of guarantees for the activities of advisory and consultative bodies are identified and characterized, including organizational, regulatory, informational, material and technical, and digital. It is argued that these guarantees create the necessary conditions for the implementation of advisory and consultative powers, ensuring the independence of the activities of such bodies, and proper representation of public interests.

It was found that consultative and advisory bodies do not belong to the subjects of power and do not perform power and management functions, but occupy a special place in the system of public administration subjects as auxiliary collegial formations designed to ensure the interaction of the state with civil society institutions.

The results of the study substantiate the expediency of isolating consultative and advisory bodies as an independent type of auxiliary institutions in the public administration system, the functional purpose of which is to ensure public participation in the processes of forming, implementing and evaluating state policy.

Special attention is paid to the transformation of the activities of consultative and advisory bodies under martial law. It was established that the introduction of the legal regime of martial law led to significant changes in the forms of interaction between public administration subjects and the public, and also highlighted the need to adapt the activities of consultative and advisory bodies to new challenges.

It is shown that under martial law, the functional purpose of advisory and consultative bodies has been redefined. Along with the performance of traditional advisory functions, they have begun to take an active part in resolving issues of

humanitarian support, support for internally displaced persons, the restoration of territorial communities and the formation of regional reconstruction policies. In addition, there is a tendency to expand their staff at the expense of representatives of the volunteer sector, charitable organizations and public associations.

The main challenges of the functioning of advisory and consultative bodies have been analyzed, including restrictions on direct participation of the public in their activities, a decrease in the level of representation of individual social groups, insufficient regulatory regulation of remote forms of work and the absence of unified approaches to organizing activities in crisis situations.

The generalization of the research results gave grounds to assert that the further development of consultative and advisory bodies requires improving the mechanisms of their functioning, taking into account the challenges of the war and post-war periods, ensuring institutional stability, developing digital forms of activity and increasing the ability to participate in the preparation and adoption of decisions related to the restoration and development of the state.

The current trends in the digital transformation of the activities of consultative and advisory bodies are highlighted and their impact on ensuring public participation in public administration processes is determined. It is proven that digitalization is one of the key areas of modernization of their activities, contributes to expanding the possibilities of interaction between citizens and public administration entities and increases the efficiency of the implementation of consultative and advisory powers.

The main digital tools used in the activities of consultative and advisory bodies have been analyzed, in particular official web resources, electronic consultations, online meetings, electronic platforms for public participation, social networks and other means of digital communication. It has been shown that their use ensures prompt exchange of information, increases the openness of the activities of consultative and advisory bodies and expands the opportunities of the public to participate in the development of management decisions.

The main problems of the digital transformation of the activities of consultative and advisory bodies have been identified, including the uneven level of digital capacity of public administration entities, insufficient regulatory support for individual digital procedures and the absence of unified standards for electronic public participation.

The study confirmed the need for further development of digital mechanisms for the activities of consultative and advisory bodies to be accompanied by the improvement of regulatory and legal regulation, the introduction of modern information and communication technologies and the formation of a single digital environment to ensure effective public participation in public administration.

The problematic aspects of the current legal regulation of the activities of consultative and advisory bodies are summarized and proposals for its improvement are formulated. The expediency of legislatively enshrining the concept of a consultative and advisory body, determining its main features, principles of activity, types, procedure for formation, competence and guarantees of activity are argued. The need to systematize regulatory legal acts regulating the activities of consultative and advisory bodies, as well as the formation of unified approaches to their functioning regardless of the entity of formation is proven.

A theoretical model of the Law of Ukraine "On Consultative and Advisory Activities" is proposed, which provides for the unification of the administrative and legal status of consultative and advisory bodies, the definition of unified principles for their creation, functioning, digital interaction and ensuring public participation in the activities of public administration entities.

It is noted that improving the administrative and legal regulation of the activities of consultative and advisory bodies should be aimed at increasing the efficiency of their functioning, ensuring proper representation of public interests, expanding mechanisms for public participation and strengthening institutional interaction between the state and civil society.

Based on the results of the study, a number of new scientific provisions and conclusions have been formulated, which together provide a solution to an

important scientific task, which consists in forming a holistic concept of the administrative and legal status of consultative and advisory bodies as a form of public participation in public administration, determining their place in the system of public administration entities and developing proposals for improving the administrative and legal regulation of their activities in conditions of martial law, digital transformation and the development of democratic governance.

A comprehensive concept of the administrative and legal status of consultative and advisory bodies as an independent form of public participation in public administration is proposed, within which its holistic structure is formed, covering the purpose, objectives, principles, functions, subject composition, competence, powers, guarantees of activity and the place of consultative and advisory bodies in the system of public administration subjects.

Key words: administrative and legal status, civil society, consultative activity, consultative and advisory bodies, democratic governance, good governance, interaction between government and the public, legal nature, public administration, public authorities, public council, public management, public participation.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Солдатський В.В. Адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні в умовах воєнного стану. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 8(76). Р. 137–143. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.8.22>.

2. Солдатський В.В. Правові засади функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні. *Галицькі студії Юридичні науки*. 2025. № 12. С. 79–84. DOI: https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2025-12-11.

3. Солдатський В.В. Консультативно-дорадчі органи в Україні: поняття і види. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 636–643. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.85>.

4. Солдатський В.В. Правова природа консультативно-дорадчих органів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. № 6. С. 323–327. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.50>.

5. Солдатський В.В. Цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів як напрям удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. № 5. С. 391–397. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.61>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Солдатський В.В. Спеціалізовані консультативно-дорадчі органи у системі публічного управління. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5 грудня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 270–273. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-74>.

2. Солдатський В.В. Функціональна характеристика консультативно-дорадчих органів в Україні. *Proceedings of the International scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 434–436. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-105>.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	28
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОНСУЛЬТАТИВНО-	
ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ.....	38
1.1 Стан наукових досліджень консультативно-дорадчих органів та їхньої ролі у забезпеченні участі громадськості у публічному управлінні.....	38
1.2 Поняття, ознаки, види та правова природа консультативно- дорадчих органів.....	52
1.3 Правові засади створення та функціонування консультативно- дорадчих органів в Україні.....	71
Висновки до розділу 1.....	86
РОЗДІЛ 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОНСУЛЬТАТИВНО-	
ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ.....	88
2.1 Принципи та функції консультативно-дорадчих органів у системі публічного управління.....	90
2.2 Суб'єктний склад, порядок формування та організація діяльності консультативно-дорадчих органів.....	103
2.3 Компетенція та повноваження консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні.....	129
2.4 Гарантії діяльності та місце консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації.....	144
Висновки до розділу 2.....	156
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	
ДІЯЛЬНОСТІ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ	
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	158

3.1 Трансформація діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану та сучасні виклики їх функціонування.....	158
3.2 Цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів як напрям удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні.....	170
3.3 Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні.....	181
Висновки до розділу 3.....	193
ВИСНОВКИ.....	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	200
ДОДАТКИ.....	227

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасний розвиток демократичної, правової та соціальної держави нерозривно пов'язаний із забезпеченням ефективної участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Одним із ключових інституційних механізмів такої участі виступають консультативно-дорадчі органи, які функціонують при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, забезпечуючи взаємодію між публічною владою, громадянським суспільством та експертним середовищем. Їхня діяльність сприяє реалізації принципів відкритості, прозорості, підзвітності, належного врядування та демократичної участі громадян у процесах прийняття управлінських рішень.

Особливого значення консультативно-дорадчі органи набувають в умовах трансформації системи публічного управління, децентралізації влади, цифровізації адміністративних процесів та євроінтеграційного курсу України. У таких умовах вони виступають важливим каналом комунікації між державою та суспільством, дозволяючи враховувати суспільні потреби та експертні позиції під час вироблення публічної політики. Водночас ефективність їхньої діяльності значною мірою залежить від належного нормативно-правового забезпечення та чіткого визначення їхнього адміністративно-правового статусу.

Незважаючи на поширеність консультативно-дорадчих органів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної адміністрації, законодавство України не містить єдиного визначення поняття «консультативно-дорадчий орган». Нормативне регулювання їхньої діяльності має фрагментарний характер, а правовий статус окремих різновидів таких органів визначається різними нормативно-правовими актами, що ускладнює формування єдиних підходів до їх створення та функціонування.

Додаткової актуальності дослідженню надає постійне розширення видового різноманіття консультативно-дорадчих органів. Поряд із громадськими радами активно функціонують молодіжні ради, ради внутрішньо переміщених осіб, спостережні комісії, координаційні ради, робочі групи, науково-експертні ради, комісії з компенсації за знищене майно та інші організаційні форми, правова природа яких нерідко залишається дискусійною, що зумовлює необхідність визначення їхніх спільних та відмінних ознак, а також вироблення єдиних критеріїв класифікації.

Особливої уваги потребують питання функціонування консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України зумовила необхідність перегляду підходів до взаємодії держави та громадянського суспільства, а також виявила окремі проблеми нормативного регулювання діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих інституцій. У таких умовах підвищується значення консультативно-дорадчих органів як інструменту забезпечення суспільного діалогу, експертної підтримки управлінських рішень та громадського контролю.

Зазначене свідчить про наукову та практичну значущість дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, їхнього місця у системі публічної адміністрації, особливостей правового регулювання та напрямів удосконалення законодавства у цій сфері. Необхідність комплексного теоретичного осмислення цих питань і вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування консультативно-дорадчих органів зумовлює актуальність вибраної теми дисертаційного дослідження.

Питання правової природи консультативно-дорадчих органів, участі громадськості у публічному управлінні та взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади були предметом дослідження значної кількості вітчизняних і зарубіжних учених. Вагомий

внесок у розроблення відповідної проблематики здійснили: Д.М. Белов, О.І. Биркович, Ю.М. Бисага, Н.І. Білак, М.Ю. Віхляєв, В.В. Гомонай, Я.В. Греца, Л.М. Дешко, Л.М. Дорофєєва, О.Ю. Дрозд, В.Л. Зьолка, Т.О. Карабін, О.В. Клименко, І.В. Ковбас, В.В. Копча, В.М. Косович, П.І. Крайній, В.М. Купрійчук, Я.В. Лазур, І.М. Ласько, О.В. Малахов, В.Ф. Нестерович, Т.П. Попович, О.В. Редько, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, С.М. Синчук, В.В. Тильчик, І.Ж. Торончук, О.В. Турій, В.М. Чепурко, Я.О. Чепурко, О.В. Щербанюк, О.Н. Ярмиш та інші. У працях зазначених авторів висвітлювалися питання громадської участі у публічному управлінні, належного врядування, консультативно-дорадчої діяльності, громадського контролю, функціонування громадських рад та інших форм взаємодії держави і громадянського суспільства.

Водночас, незважаючи на значний науковий доробок, проблематика консультативно-дорадчих органів залишається актуальною та потребує подальшого комплексного дослідження. Насамперед це пов'язано із відсутністю єдиного законодавчого визначення поняття консультативно-дорадчого органу, фрагментарністю нормативно-правового регулювання їхньої діяльності, постійним розширенням видового різноманіття таких органів та відсутністю єдиних підходів до визначення їхнього адміністративно-правового статусу. Крім того, сучасні процеси децентралізації, цифровізації публічного управління, євроінтеграції України та функціонування держави в умовах воєнного стану зумовлюють появу нових форм консультативно-дорадчих органів і потребують переосмислення їхньої ролі у системі публічної адміністрації. Саме тому комплексне дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, їхнього місця у механізмі публічного управління та напрямів удосконалення правового регулювання є своєчасним і має велике теоретичне та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана відповідно до планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права», Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179; Указу Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки»; Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179; Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Мета дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, встановлення їхнього місця у системі суб'єктів публічної адміністрації, розкриття правової природи, функцій і організаційно-правових засад діяльності, а також розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання їхнього функціонування в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційній роботі необхідно виконати такі *задачі*:

- описати стан наукових досліджень консультативно-дорадчих органів та їхньої ролі у забезпеченні участі громадськості у публічному управлінні;
- проаналізувати поняття, ознаки, види та правову природу консультативно-дорадчих органів;
- охарактеризувати правові засади створення та функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні;

- охарактеризувати принципи та функції консультативно-дорадчих органів у системі публічного управління;
- описати суб'єктний склад, порядок формування та організацію діяльності консультативно-дорадчих органів;
- визначити компетенцію та повноваження консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні;
- охарактеризувати гарантії діяльності консультативно-дорадчих органів та визначити їхнє місце у системі суб'єктів публічної адміністрації;
- описати трансформацію діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану та визначити сучасні виклики їхнього функціонування;
- проаналізувати цифровізацію діяльності консультативно-дорадчих органів як напрям удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні та розвитку електронних форм громадської участі;
- обґрунтувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання консультативно-дорадчих органів в Україні;
- визначити напрями підвищення ефективності діяльності консультативно-дорадчих органів та вдосконалення механізмів забезпечення участі громадськості у публічному управлінні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та діяльності консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких забезпечило всебічне дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні.

Діалектичний метод використано для дослідження закономірностей становлення та розвитку консультативно-дорадчих органів, їх трансформації в умовах розвитку демократичного врядування, цифровізації та воєнного стану (підрозділи 1.1, 3.1, 3.2).

Історико-правовий метод застосовано для аналізу генези наукових підходів до розуміння консультативно-дорадчих органів та еволюції правового регулювання їхньої діяльності в Україні (підрозділи 1.1, 1.3).

Формально-юридичний метод використано під час аналізу Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів та локальних актів, що визначають правові засади створення та функціонування консультативно-дорадчих органів, а також для дослідження їхньої компетенції, повноважень і гарантій діяльності (підрозділи 1.3, 2.3, 2.4, 3.3).

За допомогою логіко-семантичного методу досліджено понятійно-категоріальний апарат, визначено зміст понять «консультативно-дорадчий орган», «адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчого органу», «участь громадськості у публічному управлінні», а також сформульовано авторські дефініції відповідних категорій (підрозділ 1.2).

Системно-структурний метод застосовано для визначення місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації, дослідження структури їхнього адміністративно-правового статусу та взаємозв'язків між його окремими елементами (підрозділи 2.1–2.4).

Структурно-функціональний метод використано для аналізу принципів, функцій, компетенції та організаційних засад діяльності консультативно-дорадчих органів, а також для визначення їхньої ролі у механізмі забезпечення участі громадськості у публічному управлінні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Метод класифікації застосовано для систематизації видів консультативно-дорадчих органів та визначення критеріїв їхнього поділу залежно від порядку утворення, суб'єкта формування, сфери діяльності та функціонального призначення (підрозділ 1.2).

Порівняльно-правовий метод використано для зіставлення різних моделей функціонування консультативно-дорадчих органів, аналізу сучасних тенденцій їхнього розвитку, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства (підрозділи 3.1–3.4).

Метод правового моделювання та прогностичний метод застосовано для розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів, обґрунтування доцільності прийняття спеціального законодавчого акта у відповідній сфері та визначення перспектив розвитку інституту консультативно-дорадчих органів в Україні (підрозділи 3.3, 3.4).

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, а також локальні акти, що регулюють порядок створення, організації діяльності та функціонування консультативно-дорадчих органів при суб'єктах публічної адміністрації.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали діяльності консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, офіційні статистичні й аналітичні матеріали, звіти щодо розвитку громадської участі, практика застосування законодавства у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства, матеріали громадських консультацій, а також матеріали діяльності громадських рад.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є одним із перших комплексних досліджень у науці адміністративного права, присвячених адміністративно-правовому статусу консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні в умовах воєнного стану. За результатами проведеної наукової роботи сформульовано низку положень, рекомендацій та висновків теоретичного і практичного спрямування, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

вперше:

- запропоновано комплексну концепцію адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як самостійної форми участі громадськості у публічному управлінні, у межах якої визначено його структуру, що охоплює мету, завдання, принципи, функції, суб'єктний склад, компетенцію, гарантії діяльності та місце консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації;

- розроблено авторську багатокритеріальну класифікацію консультативно-дорадчих органів, побудовану за суб'єктом утворення, сферою діяльності, складом, строком функціонування, характером компетенції та рівнем участі громадськості, що дозволило систематизувати їх видове різноманіття та визначити особливості правового статусу окремих видів;

- сформульовано концептуальні засади трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану, відповідно до яких такі органи розглядаються як інституційний механізм забезпечення стійкості громад, післявоєнного відновлення та залучення громадськості до прийняття управлінських рішень в умовах кризових викликів;

- обґрунтовано теоретичну модель Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність», яка передбачає уніфікацію правового статусу консультативно-дорадчих органів, визначення єдиних засад їх створення, функціонування, цифрової взаємодії та участі громадськості у діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

удосконалено:

- підхід до визначення поняття консультативно-дорадчого органу шляхом розкриття його через сукупність функціональних, організаційних та правових ознак, що дозволило відмежувати консультативно-дорадчі органи від інших допоміжних, координаційних та колегіальних утворень;

- теоретичні положення щодо компетенції консультативно-дорадчих органів через уточнення змісту їх консультативних, експертно-аналітичних,

комунікаційних та представницьких повноважень, а також системи принципів, на яких ґрунтується їх реалізація;

– підходи до визначення гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів шляхом виокремлення нормативно-правових, організаційних, інформаційних, цифрових та комунікаційних гарантій їх функціонування;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо участі громадськості у публічному управлінні через обґрунтування ролі консультативно-дорадчих органів як інституційної форми реалізації принципів партисипативної демократії та належного врядування;

– теоретичні підходи до визначення місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації шляхом обґрунтування їхнього статусу як самостійного різновиду допоміжних колегіальних утворень;

– положення щодо цифровізації публічного управління через визначення перспектив використання електронних консультацій, дистанційних засідань, цифрових платформ та інших інструментів електронної участі у діяльності консультативно-дорадчих органів.

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

– *законотворчій діяльності* – під час підготовки законопроектів про внесення змін до чинних законів України, а також під час підготовки змін та доповнень до відомчих нормативно-правових актів, якими регламентовано порядок створення, формування, організації діяльності та функціонування консультативно-дорадчих органів, а також механізми забезпечення участі громадськості у публічному управлінні;

– *правозастосовній діяльності* – у діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час створення та функціонування консультативно-дорадчих органів, організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства, а

також реалізації процедур участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики;

– *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Публічне управління та адміністрування», «Адміністративний процес», а також у підготовці підручників, навчальних і навчально-методичних посібників, курсів лекцій, методичних рекомендацій та проведенні подальших наукових досліджень, присвячених адміністративно-правовому статусу консультативно-дорадчих органів, механізмам участі громадськості у публічному управлінні та розвитку інститутів громадянського суспільства.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки та рекомендації оприлюднені на 2 науково-практичних конференціях, а саме: «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5 грудня 2025 року); «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (м. Рига, Латвійська Республіка, 25–26 грудня 2024 року).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 5 наукових статтях, з них 4 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях..

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 228 сторінок, у тому числі основного тексту – 172 сторінки. Список використаних джерел налічує 237 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ

1.1 Стан наукових досліджень консультативно-дорадчих органів та їхньої ролі у забезпеченні участі громадськості у публічному управлінні

Дослідження будь-якого правового явища неможливе без аналізу стану його наукової розробленості, оскільки саме науковий доробок формує теоретичне підґрунтя для подальшого пізнання відповідного інституту, дозволяє встановити рівень дослідженості проблематики, виявити існуючі підходи до її розуміння, а також визначити дискусійні та недостатньо розроблені аспекти. У цьому контексті вивчення стану наукових досліджень консультативно-дорадчих органів має важливе значення для формування цілісного уявлення про їх правову природу, місце у системі публічної адміністрації та роль у забезпеченні участі громадськості у публічному управлінні.

Необхідність проведення такого аналізу обумовлена також тим, що консультативно-дорадчі органи є міжгалузевим правовим явищем, яке перебуває на стику адміністративного права, конституційного права, теорії державного управління та інститутів громадянського суспільства. Внаслідок цього окремі аспекти їх діяльності розглядалися науковцями через різні методологічні підходи та наукові концепції, що зумовлює потребу у систематизації накопичених наукових знань та визначенні основних напрямів розвитку відповідної наукової думки.

Крім того, аналіз наукових досліджень дозволяє встановити, які саме питання отримали належне висвітлення у науковій літературі, а які залишаються недостатньо дослідженими або взагалі не були предметом комплексного наукового аналізу. Особливого значення це набуває щодо консультативно-дорадчих органів, оскільки більшість наявних досліджень

присвячена окремим їх видам, організаційно-правовим засадам діяльності або питанням громадської участі, тоді як адміністративно-правовий статус таких органів як самостійний предмет дослідження залишається недостатньо розробленим.

Таким чином, дослідження стану наукової розробленості проблематики консультативно-дорадчих органів дозволяє не лише визначити теоретичне підґрунтя даного дисертаційного дослідження, а й обґрунтувати його актуальність, наукову новизну та доцільність подальшого комплексного вивчення адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні.

Аналіз наукових джерел свідчить, що питання діяльності консультативно-дорадчих органів досліджувалися вченими за різними напрямками залежно від предмета наукового пошуку, методологічних підходів та галузевої належності досліджень. З метою систематизації існуючих наукових напрацювань, визначення рівня дослідженості окремих аспектів діяльності консультативно-дорадчих органів, а також виявлення наукових прогалин доцільно об'єднати їх у кілька тематичних груп. Такий підхід дає змогу послідовно охарактеризувати основні напрями наукових досліджень, визначити їх внесок у розвиток відповідної проблематики та окреслити питання, які потребують подальшого комплексного дослідження.

Першу групу становлять наукові праці, присвячені теоретичним засадам адміністративного права та публічного управління, які сформували загальну методологічну основу дослідження консультативно-дорадчих органів. Незважаючи на те, що зазначені автори безпосередньо не досліджували адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів, саме їхні наукові концепції дозволяють розкрити зміст таких базових категорій, як публічне управління, публічна адміністрація, адміністративно-правовий статус, компетенція, повноваження, принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також визначити місце консультативно-дорадчих органів у сучасній системі публічного управління.

Фундаментальне значення для дослідження мають наукові праці В. Б. Авер'янова [1], у яких сформовано сучасне розуміння адміністративного права як галузі [2], орієнтованої на забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини, обґрунтовано концепцію публічної адміністрації та визначено її основні ознаки. Запропоновані вченим підходи стали теоретичною основою для дослідження місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації та їх ролі у забезпеченні взаємодії держави з громадянським суспільством.

Важливе значення для формування сучасного теоретико-методологічного підґрунтя дослідження має також новітній підручник «Адміністративне право України» за редакцією О. В. Кузьменко, В. К. Колпакова, І. Д. Пастуха, М. В. Співака, Л. О. Кожури, В. Г. Чорної, О. В. Музи, Ю. С. Назара та М. В. Плугатиря. У виданні комплексно висвітлено сучасні теоретичні засади адміністративного права та публічного адміністрування, розкрито систему суб'єктів адміністративного права, інструменти й методи публічного адміністрування, питання адміністративної процедури, адміністративних послуг, захисту прав приватних осіб у сфері публічного адміністрування, службового права, адміністративно-деліктного права та адміністративного судочинства. Особливу цінність для цього дослідження становлять положення підручника щодо сутності публічної адміністрації, системи суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правового статусу, принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації та сучасних підходів до реалізації функцій публічного адміністрування. Саме ці положення стали одним із методологічних орієнтирів при дослідженні місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації та формуванні авторської концепції їх адміністративно-правового статусу [5].

Вагомий внесок у розвиток адміністративно-правової науки зробив В. К. Колпаков, який дослідив сутність адміністративно-правових відносин, особливості адміністративно-правового регулювання, поняття та елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, а

також механізм реалізації компетенції органів публічної адміністрації [59; 58; 60]. Наукові положення цього автора стали методологічним підґрунтям для визначення структури адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів та характеристики його основних елементів.

Вагоме значення для формування теоретичного підґрунтя дослідження має також навчально-практичний посібник «Адміністративне право: теоретична частина» за авторством В. Д. Суценка, В. К. Колпакова та В. П. Столбового. У роботі розкрито фундаментальні положення адміністративного права, визначено його предмет, метод, систему, принципи, особливості адміністративно-правових відносин, правовий статус суб'єктів адміністративного права та засади функціонування державного управління [213]. Запропоновані авторами наукові підходи стали важливим методологічним підґрунтям для дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, визначення їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та з'ясування особливостей реалізації ними консультативно-дорадчих повноважень.

Важливе значення для формування теоретичної та методологічної основи дослідження мають праці Р. С. Мельника [79], присвячені розвитку концепції публічного управління, функціонуванню суб'єктів публічної адміністрації, принципам належного врядування та європейським стандартам адміністративного права. Запропоновані ним наукові підходи дали змогу розглядати консультативно-дорадчі органи не лише як допоміжні колегіальні утворення, а й як інституційний механізм забезпечення відкритості, прозорості та участі громадськості у процесах формування і реалізації державної політики.

Подальший розвиток зазначені положення отримали у навчальному посібнику «Загальне адміністративне право», підготовленому Р.С. Мельником у співавторстві з В. М. Бевзенком [77], у якому систематизовано сучасні українські та європейські доктринальні підходи до розуміння адміністративного права, розкрито зміст публічної адміністрації,

адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, принципів належного врядування, адміністративних процедур та особливостей правозастосовної діяльності. Висловлені авторами наукові положення стали важливим теоретико-методологічним підґрунтям для дослідження місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації та визначення особливостей їх адміністративно-правового статусу.

Важливим продовженням розвитку зазначених наукових підходів став навчальний посібник «Адміністративне право України (у схемах та коментарях)», підготовлений Р. С. Мельником у співавторстві із С. О. Мосьондзом [78]. У виданні узагальнено сучасні доктринальні підходи до розуміння адміністративного права, розкрито особливості функціонування суб'єктів публічної адміністрації, принципів їх діяльності, адміністративно-правового статусу, сучасних інструментів публічного адміністрування та адміністративних процедур, що стало важливим методологічним орієнтиром для дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів.

Таким чином, праці зазначених учених сформували загальну теоретико-методологічну основу дисертаційного дослідження, визначили сучасні підходи до розуміння категорій «публічна адміністрація», «публічне управління», «адміністративно-правовий статус», «компетенція» та «належне врядування», що стало підґрунтям для подальшого дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні.

Другу групу становлять наукові праці, предметом яких є проблематика громадської участі у публічному управлінні. Дослідження цього напрямку охоплюють питання розвитку громадянського суспільства, взаємодії інститутів громадянського суспільства із суб'єктами публічної адміністрації, правові та організаційні механізми залучення громадськості до формування й реалізації державної політики, а також забезпечення відкритості, прозорості

та підзвітності публічного управління. Саме в межах цього напрямку сформовано наукові підходи, які стали теоретичною основою для розуміння консультативно-дорадчих органів як інституційної форми участі громадськості у публічному управлінні.

Суттєвий внесок у розвиток зазначеного напрямку зробила Т. Андрійчук [7], яка комплексно досліджувала діяльність громадських консультативно-дорадчих органів, особливості їх створення, функціонування та взаємодії з органами публічної влади. Окрему увагу науковиця приділила проблемам ефективності діяльності громадських рад, нормативному забезпеченню їх функціонування.

Важливе місце серед досліджень цього напрямку займають наукові праці В. С. Кулініча та В. В. Лоли [74], присвячені аналізу ролі консультативно-дорадчих органів у забезпеченні взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Автори обґрунтовують значення консультативно-дорадчих органів як ефективного інструменту врахування громадської думки, розвитку громадського контролю, підвищення відкритості діяльності органів публічної влади та формування партнерських відносин між державою і громадянським суспільством. Запропоновані ними підходи дозволили розкрити функціональне призначення консультативно-дорадчих органів як інституційної форми забезпечення участі громадськості у публічному управлінні.

Вагомий внесок у дослідження механізмів громадської участі зробила І. О. Дегтярьова, яка досліджувала інституційні форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю, особливості функціонування консультативно-дорадчих органів у сфері науки, освіти [27] та інноваційної діяльності, а також питання розвитку громадянського суспільства в умовах реформування системи публічного управління. Праці дослідниці мають важливе значення для розуміння галузевих особливостей функціонування консультативно-дорадчих органів та їх ролі у виробленні державної політики.

Таким чином, праці представників цієї групи сформували сучасне наукове бачення консультативно-дорадчих органів як інституційної форми участі громадськості у публічному управлінні, розкрили їх значення для забезпечення взаємодії держави та громадянського суспільства, розвитку демократичних процедур, громадського контролю та відкритості діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Водночас більшість досліджень зосереджується переважно на окремих аспектах громадської участі, залишаючи поза увагою комплексне дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як самостійного адміністративно-правового інституту.

Третю групу становлять наукові праці, присвячені дослідженню консультативно-дорадчих органів як самостійного правового інституту. У межах цього напрямку наукових досліджень основна увага приділяється визначенню поняття та правової природи консультативно-дорадчих органів, їх місця у системі публічного управління, класифікації, організаційно-правовим засадам створення та діяльності, особливостям адміністративно-правового статусу, а також окремим видам консультативно-дорадчих органів та специфіці їх функціонування у різних сферах публічного управління. Саме цей напрям сформував основу сучасних наукових підходів до розуміння консультативно-дорадчих органів як самостійного елементу механізму взаємодії публічної влади та громадянського суспільства.

Фундаментальне значення для розвитку цього напрямку мають наукові праці В. Ф. Нестеровича [82; 83], який одним із перших комплексно дослідив поняття консультативно-дорадчого органу, розкрив його конституційно-правову природу, простежив еволюцію правового регулювання консультативно-дорадчих органів в Україні та запропонував їх класифікацію за основними критеріями. Запропоновані автором наукові підходи стали важливою теоретичною основою для подальших досліджень консультативно-дорадчих органів у різних галузях права.

Питання класифікації та організаційно-правових засад діяльності консультативно-дорадчих органів знайшли своє відображення у працях Н. В. Коваль, М. С. Оганісяна та О. В. Свірської. Зокрема, Н. В. Коваль дослідила консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи при Президентові України, проаналізувала особливості їх правового регулювання та запропонувала підходи до їх класифікації [50]. У працях М. С. Оганісяна [86] та О. В. Свірської [86] розкрито окремі питання створення, функціонування та систематизації консультативно-дорадчих органів, а також особливості їх діяльності залежно від порядку утворення, організаційної побудови та функціонального призначення.

Окремий напрям становлять дослідження, присвячені окремим видам консультативно-дорадчих органів. Так, Ю. О. Полякова досліджувала особливості діяльності громадських рад при Президентові України [99], І. О. Дегтярьова – консультативно-дорадчі органи у сфері науки та вищої освіти [27], В. В. Сумська – консультативно-дорадчі органи з питань розвитку підприємництва [212], І. Є. Фікс – консультативно-дорадчі органи як інструмент реалізації етнонаціональної політики [220], а Л. Д. Владиченко – консультативно-дорадчі органи у сфері державно-конфесійних відносин та міжконфесійного діалогу [19]. Праці зазначених учених дозволили розкрити галузеві особливості функціонування консультативно-дорадчих органів та специфіку їх діяльності у відповідних сферах державної політики.

Вагоме місце серед сучасних досліджень займають праці П. Крайнього, присвячені адміністративно-правовому статусу консультативно-дорадчих органів при Президентові України [71; 72]. Окремої уваги заслуговує дослідження І. Ковбас, І. Торончук та П. Крайнього щодо особливостей взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами [52]. Наукові положення авторва мають важливе значення для розвитку сучасної адміністративно-правової доктрини консультативно-дорадчих органів та визначення перспектив удосконалення їх правового регулювання.

Таким чином, праці представників цієї групи сформували сучасне наукове розуміння консультативно-дорадчих органів як самостійного правового інституту, визначили основні підходи до розкриття їх поняття, правової природи, класифікації, адміністративно-правового статусу та організаційно-правових засад діяльності. Водночас більшість досліджень зосереджена на окремих видах консультативно-дорадчих органів або специфіці їх функціонування у визначених сферах публічного управління. Натомість комплексне дослідження консультативно-дорадчих органів як цілісного адміністративно-правового інституту, визначення структури їх адміністративно-правового статусу, місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності залишається недостатньо розробленим.

Четверту групу становлять наукові праці, присвячені сучасним тенденціям розвитку консультативно-дорадчих органів в умовах трансформації системи публічного управління. У межах цього напрямку досліджуються особливості функціонування консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану, цифрової трансформації, європейської інтеграції України, а також вплив сучасних суспільно-політичних викликів на їх правовий статус, організацію діяльності та механізми взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації. Особлива увага приділяється адаптації консультативно-дорадчих органів до нових умов здійснення публічного управління, запровадженню цифрових форм громадської участі, удосконаленню процедур електронної взаємодії та гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами належного врядування.

Вагомий внесок у розвиток цього напрямку зробила Т. Андрійчук, яка у праці «Громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи: функціонування в умовах повномасштабної війни в Україні» [8] комплексно дослідила трансформацію діяльності консультативно-дорадчих органів під впливом воєнного стану, окреслила основні проблеми їх функціонування та

визначила перспективи подальшого розвитку в умовах післявоєнного відновлення держави.

Окремий напрям сучасних досліджень пов'язаний із цифровою трансформацією діяльності консультативно-дорадчих органів. Зокрема, О. М. Редько досліджує питання цифровізації консультативно-дорадчої діяльності, використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, електронних консультацій, дистанційних форм роботи та інших цифрових інструментів, спрямованих на підвищення ефективності взаємодії між органами публічної влади та громадськістю [190; 191].

Значну увагу сучасні науковці приділяють також розвитку електронної демократії, цифрових механізмів громадської участі та вдосконаленню адміністративно-правового регулювання цифрових форм взаємодії у сфері публічного управління. Зокрема, С. Пиріг досліджує питання цифровізації публічного управління та е-демократії, що є процесом зміни управління загалом та діяльності державних органів зокрема, що базується на цифрових технологіях у процесі надання державних послуг [92]. Вагомий внесок у розвиток цього напрямку зробили Н. Сорокіна та В. Філатов, які досліджували теоретичні підходи до розуміння цифровізації та цифрової трансформації публічного управління в Україні [209].

Окрему групу джерел становлять дисертаційні дослідження та монографічні праці, у яких комплексно досліджуються питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю, розвитку громадянського суспільства, функціонування консультативно-дорадчих органів, адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у публічному управлінні та демократичних процедур прийняття управлінських рішень. Саме такі наукові праці характеризуються системністю дослідження, формуванням авторських концепцій, розробленням категоріального апарату та комплексним аналізом нормативно-правового регулювання, що має важливе значення для формування методологічної основи цього дисертаційного дослідження. Як приклад наведемо дисертаційне

дослідження П.І. Крайній, у якому сформовано загальну парадигму адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України [72]. Особливої уваги заслуговує дисертаційне дослідження Н. В. Коваль «Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентів України: конституційно-правовий аспект», у якому здійснено комплексний аналіз конституційно-правових засад створення та функціонування координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при Президентів України. Авторкою досліджено їх правову природу, місце у механізмі здійснення повноважень Глави держави, особливості організаційно-правового забезпечення діяльності, класифікацію та напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання. Запропоновані у дисертації наукові підходи мають важливе значення для розуміння правової природи консультативно-дорадчих органів та формування сучасної доктрини їх правового статусу [51].

Вагоме значення для дослідження інститутів громадської участі має докторська дисертація В. Ф. Нестеровича «Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід», у якій комплексно досліджено конституційно-правові механізми участі громадськості у процесі прийняття нормативно-правових актів, здійснено їх класифікацію, розкрито зміст основних форм громадської участі, зокрема діяльності консультативно-дорадчих органів, громадських обговорень, петицій, громадської експертизи, мирних зібрань та інших інструментів взаємодії громадян із суб'єктами публічної влади. Особливу цінність для цього дисертаційного дослідження становлять сформульовані автором підходи до визначення поняття консультативно-дорадчих органів, їх видів, місця у системі механізмів впливу громадськості на публічне управління, а також пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання відповідної сфери [84].

Як приклад монографічного дослідження слід вказати працю М. Ю. Віхляєва на тему «Репрезентативність та специфічність громадських

об'єднань як суб'єктів адміністративного права України», у якій комплексно досліджено правову природу громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права, розкрито особливості трансформації предмета адміністративного права в умовах розвитку громадянського суспільства, визначено поняття, ознаки та систему громадських об'єднань, а також проаналізовано їх адміністративно-правовий статус і адміністративну правосуб'єктність. Значну увагу автор приділив особливостям реалізації адміністративно-правового статусу громадських об'єднань у сфері публічного адміністрування, їх взаємодії з органами публічної влади та напрямам удосконалення адміністративного законодавства. Сформульовані у монографії теоретичні положення мають важливе значення для дослідження участі інститутів громадянського суспільства у публічному управлінні та визначення місця консультативно-дорадчих органів у механізмі [18].

Ще одним яскравим прикладом монографічного дослідження є праця «Влада і суспільство: діалог через громадські ради» за загальною редакцією Ю. Ж. Шайгородського, у якій комплексно досліджено громадські ради як одну з ключових організаційно-правових форм взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства. У монографії розкрито теоретичні засади розвитку громадянського суспільства, проаналізовано зарубіжний досвід участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, досліджено особливості правового регулювання та практики діяльності громадських рад в Україні, а також сформульовано рекомендації щодо вдосконалення механізмів їх функціонування. Особливу цінність для цього дослідження становлять висновки авторів щодо ролі громадських рад як консультативно-дорадчих органів у забезпеченні відкритості публічного управління, розвитку громадської участі та налагодженні ефективного діалогу між державою і громадянським суспільством [224].

Таким чином, сучасний етап розвитку наукової думки характеризується поступовим переосмисленням ролі консультативно-дорадчих органів в умовах цифрової трансформації, воєнного стану та євроінтеграційних

процесів. Водночас питання комплексного адміністративно-правового забезпечення їх діяльності в нових умовах, визначення єдиних підходів до цифровізації консультативно-дорадчих процедур, а також адаптації правового статусу консультативно-дорадчих органів до сучасних викликів залишаються недостатньо дослідженими, що обумовлює необхідність подальших наукових розвідок у зазначеному напрямі.

Проведений аналіз наукової літератури свідчить про значний рівень наукової розробленості окремих аспектів діяльності консультативно-дорадчих органів. Основні напрями досліджень охоплюють теоретичні засади адміністративного права та публічного управління, проблематику громадської участі, дослідження консультативно-дорадчих органів як самостійного правового інституту, а також сучасні тенденції їх розвитку в умовах воєнного стану, цифрової трансформації та євроінтеграційних процесів.

Як підсумок слід відмітити, що наукові розвідки переважно зосереджені на питаннях правової природи консультативно-дорадчих органів, їх класифікації, організаційно-правових засад діяльності, особливостей взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації, а також ролі у забезпеченні участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Водночас більшість досліджень присвячена окремим видам консультативно-дорадчих органів або специфіці їх функціонування у певних сферах публічного управління.

Разом із тим сучасний стан наукової розробленості характеризується відсутністю комплексного адміністративно-правового дослідження консультативно-дорадчих органів як самостійного інституту участі громадськості у публічному управлінні. Недостатньо дослідженими залишаються питання визначення поняття консультативно-дорадчих органів, структури їх адміністративно-правового статусу, місця у системі суб'єктів публічної адміністрації, а також особливостей їх функціонування в умовах

воєнного стану, цифрової трансформації та післявоєнного відновлення України.

Отже, результати проведеного аналізу свідчать про необхідність формування цілісної концепції адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, уточнення їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності в сучасних умовах.

В цій частині дисертації здійснено аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених питанням участі громадськості у публічному управлінні, діяльності консультативно-дорадчих органів та їхньому місцю у системі взаємодії держави й громадянського суспільства. Виокремлено основні напрями наукових досліджень, що охоплюють теоретичні засади адміністративного права та публічного управління, проблематику громадської участі, дослідження консультативно-дорадчих органів як самостійного правового інституту, а також сучасні тенденції їхнього розвитку в умовах воєнного стану, цифровізації та євроінтеграційних процесів.

З'ясовано, що наукові розвідки переважно стосуються правової природи, класифікації, організаційно-правових засад діяльності консультативно-дорадчих органів, особливостей їхньої взаємодії з органами публічної влади та ролі у забезпеченні участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Водночас відзначено відсутність єдиного підходу до визначення поняття консультативно-дорадчих органів та структури їхнього адміністративно-правового статусу.

Встановлено, що більшість досліджень присвячена окремим видам консультативно-дорадчих органів або специфіці їх функціонування у певних сферах публічного управління. Натомість комплексні дослідження консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні та самостійного адміністративно-правового інституту

залишаються поодинокими. Крім того, не досить дослідженими залишаються питання функціонування консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану, цифрової трансформації та післявоєнного відновлення України.

На підставі проведеного аналізу зроблено висновок про необхідність формування цілісної концепції адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, уточнення їхнього місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання їхньої діяльності у сучасних умовах.

1.2 Поняття, ознаки, види та правова природа консультативно-дорадчих органів

У сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні особливого значення набувають механізми забезпечення участі громадян у процесах формування та реалізації державної політики. Особливої актуальності це питання набуває в умовах воєнного стану, коли ефективність публічного управління значною мірою залежить від здатності держави забезпечувати конструктивний діалог із громадянським суспільством, оперативно враховувати суспільні потреби та залучати експертний потенціал до вироблення управлінських рішень.

Одним із найбільш поширених інституційних механізмів такої взаємодії виступають консультативно-дорадчі органи, які забезпечують участь громадськості у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, сприяють врахуванню громадської думки, залученню представників наукового та експертного середовища, а також підвищенню прозорості та обґрунтованості управлінських рішень. У сучасних умовах їх діяльність виходить за межі традиційних консультативних функцій, перетворюючись на важливий інструмент забезпечення стійкості публічного управління,

акумулювання суспільної експертизи та підтримання легітимності державної політики в умовах кризових викликів [202].

Водночас, попри значне поширення консультативно-дорадчих органів у практиці публічного управління, на сьогодні відсутній єдиний законодавчо закріплений підхід до визначення їх поняття, видів та правової природи. Наявні нормативно-правові акти регулюють лише окремі аспекти їх функціонування, що зумовлює різноманітність організаційних форм і підходів до їх класифікації. Така ситуація ускладнює визначення місця консультативно-дорадчих органів у системі публічної адміністрації та потребує комплексного наукового осмислення їх сутності та видового різноманіття.

Важливо відмітити, що встановлення сутнісних характеристик будь-якого правового явища дозволяє сформулювати належне теоретичне підґрунтя для подальшого дослідження його адміністративно-правового статусу, функцій, компетенції та місця у системі суб'єктів публічної адміністрації. У цьому контексті особливого значення набуває визначення змісту поняття «консультативно-дорадчий орган», оскільки відсутність його законодавчого закріплення зумовлює існування різних підходів до розуміння цього інституту.

Актуальність дослідження поняття консультативно-дорадчих органів обумовлена також значним поширенням таких органів у системі публічного управління. Наразі вони функціонують при Президентові України [95], Кабінеті Міністрів України [90], центральних органах виконавчої влади [136], місцевих державних адміністраціях [128], органах місцевого самоврядування [168] та інших суб'єктах публічної адміністрації [127]. При цьому різноманітність їх організаційних форм, завдань та порядку діяльності нерідко ускладнює визначення їх спільних ознак та відмежування від інших колегіальних утворень, що функціонують у сфері публічного управління.

При цьому варто відмітити, що визначення правової природи консультативно-дорадчих органів має не лише теоретичне, а й практичне

значення. В той час як встановлення їх сутнісних ознак дозволяє з'ясувати характер взаємовідносин із суб'єктами публічної влади, визначити межі їх компетенції, юридичне значення прийнятих рішень та особливості реалізації ними функції забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики. Саме через аналіз правової природи консультативно-дорадчих органів стає можливим визначення їх місця у механізмі демократичного врядування та системі публічної адміністрації.

З огляду на зазначене, у межах даного підрозділу доцільним є дослідження існуючих підходів до розуміння поняття «консультативно-дорадчі органи», визначення їх основних ознак, а також з'ясування особливостей їх правової природи як специфічного інституту забезпечення взаємодії держави, громадянського суспільства та експертного середовища у процесі здійснення публічного управління.

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність єдиного доктринального підходу до визначення поняття «консультативно-дорадчий орган». Так, В. Ф. Нестерович визначає «консультативно-дорадчий орган» як категорію конституційного права та наголошує, що такі органи є поширеною організаційно-правовою формою безпосередньої взаємодії між громадськістю та органами публічної влади [83]. У запропонованому підході основний акцент зроблено на функціональному призначенні консультативно-дорадчих органів як інструменту забезпечення участі громадськості у здійсненні публічної влади та розвитку демократичних процедур. Загалом із такою позицією слід погодитися, оскільки консультативно-дорадчі органи дійсно виступають важливим механізмом комунікації між державою та громадянським суспільством. Водночас запропоноване визначення не повною мірою розкриває адміністративно-правову природу консультативно-дорадчих органів, їх інституційні ознаки, особливості адміністративно-правового статусу, порядок утворення, компетенцію та місце у системі суб'єктів публічної адміністрації.

В даному контексті варто звернутись до наукової праці О. В. Свірської, яка здійснила порівняльний аналіз понять «консультативний орган», «дорадчий орган» та «консультативно-дорадчий орган» та нормативно-правових засад їх функціонування. Авторка обґрунтовує доцільність розмежування понять «консультативний орган», «дорадчий орган» і «консультативно-дорадчий орган», звертаючи увагу на особливості їх функціонального призначення, характеру діяльності та нормативного закріплення. Окрему увагу приділено аналізу законодавства, що регулює створення і діяльність таких органів, а також відсутності єдиного підходу до використання відповідної термінології. Загалом із позицією авторки щодо необхідності уніфікації понятійного апарату слід погодитися, оскільки неоднозначність термінології негативно впливає на однакове розуміння правової природи консультативно-дорадчих органів [192].

Дослідження В. М. Купрійчука та Я. О. Чепурка присвячене аналізу правового статусу та функцій консультативно-дорадчих органів як суб'єктів формування та реалізації гуманітарної політики в Україні. Автори виходять із того, що правовою основою діяльності консультативно-дорадчих органів є Конституція України [63], закони та підзаконні нормативно-правові акти, а їх статус, компетенція, основні напрями та форми діяльності визначаються положеннями про відповідний орган або спеціальними актами суб'єктів владних повноважень. Значну увагу у роботі приділено аналізу нормативно-правового регулювання порядку утворення консультативно-дорадчих органів, їх завдань, повноважень, організаційних форм та особливостей функціонування, зокрема громадських і молодіжних рад. Автори також наголошують, що найбільш поширеною формою взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства є громадські ради, які вони характеризують як колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, утворені для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю, налагодження взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю та врахування громадської думки

під час формування і реалізації державної політики. Загалом із такими висновками слід погодитися, оскільки вони відображають практичне призначення консультативно-дорадчих органів у механізмі взаємодії держави та громадянського суспільства. Водночас дослідження має переважно нормативно-описовий характер і не містить комплексного теоретичного обґрунтування поняття консультативно-дорадчого органу, його адміністративно-правової природи та місця у системі суб'єктів публічної адміністрації [75].

В свою чергу, Т. С. Андрійчук приділила увагу аналізу міжнародного та вітчизняного досвіду, комплексно дослідила особливості створення і функціонування громадських консультативно-дорадчих органів як форми взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Авторка розглядає консультативно-дорадчі органи як осередки організованого впливу громадянського суспільства на діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пропонує їх класифікацію залежно від функціонального призначення, виокремлюючи представницькі, експертні, апеляційні органи, органи громадського контролю та органи, залучені до виконання окремих владних повноважень. Зроблені Т. С. Андрійчук висновками комплексно розкривають функціональне призначення консультативно-дорадчих органів та проблеми їх практичного функціонування [7].

Крайній П. І. дослідив особливості правового становища консультативно-дорадчих органів, утворених при Президентові України, розглядаючи їх як самостійну підсистему органів, покликаних забезпечувати ефективну реалізацію конституційних повноважень Глави держави. Автор обґрунтував, що консультативно-дорадчі органи володіють власним адміністративно-правовим статусом, який визначає їх місце у механізмі публічного управління, а також акцентував увагу на особливостях їх правового становища, зумовлених конституційним правом Президента України утворювати такі органи [69].

Проведений аналіз наукових підходів до розуміння поняття консультативно-дорадчого органу дає підстави стверджувати, що, незважаючи на відмінності у запропонованих визначеннях, більшість дослідників виокремлюють низку спільних ознак, які характеризують правову природу таких органів.

Насамперед консультативно-дорадчі органи мають колегіальний характер діяльності, утворюються при суб'єктах публічної адміністрації з метою сприяння реалізації їх повноважень, не наділені владно-розпорядчими повноваженнями та не приймають юридично обов'язкових рішень.

Результати їх діяльності мають рекомендаційний, консультативний або експертно-аналітичний характер і спрямовані на вироблення пропозицій щодо вирішення питань, що належать до компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень.

Водночас важливою ознакою консультативно-дорадчих органів є забезпечення участі громадськості, представників наукового та експертного середовища, професійних об'єднань та інших заінтересованих осіб у процесах формування, реалізації та оцінки державної політики, що відповідає сучасним принципам відкритості, прозорості, належного врядування та партнерської взаємодії держави з громадянським суспільством. Разом із тим проведене дослідження свідчить, що жодне із запропонованих у науковій літературі визначень не охоплює повною мірою усіх сутнісних ознак консультативно-дорадчих органів, їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та особливостей адміністративно-правового статусу.

Передусім слід зазначити, що хоча чинне законодавство України не містить єдиного легального визначення поняття «консультативно-дорадчий орган», правові засади їх створення та діяльності закріплені у низці нормативно-правових актів різної юридичної сили. Водночас у законодавстві використовуються різні терміни, зокрема «консультативні», «дорадчі», «консультативно-дорадчі», «експертні», «громадські» та інші допоміжні органи. Зазначена термінологічна множинність свідчить про відсутність

уніфікованого підходу до законодавчого закріплення та визначення таких органів, що ускладнює формування єдиної доктринальної концепції їх правового статусу та практики застосування відповідних нормативних положень.

З огляду на зазначене, актуалізується потреба у подальшому науковому дослідженні консультативно-дорадчих органів як окремої адміністративно-правової категорії, виробленні єдиних підходів до розуміння їх правової природи та вдосконаленні нормативно-правового регулювання їх діяльності. Важливим напрямом такого вдосконалення є законодавче закріплення легального визначення консультативно-дорадчого органу та уніфікація основних засад його функціонування. У зв'язку з цим доцільно звернутися до аналізу нормативно-правових актів, положення яких дозволяють визначити характерні ознаки, призначення та особливості правового статусу консультативно-дорадчих органів.

Важливе значення для розуміння сутності консультативно-дорадчих органів мають конституційні засади народовладдя та участі громадян в управлінні державними справами. Так, відповідно до Конституції України народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [63]. У цьому контексті консультативно-дорадчі органи можуть розглядатися як один із механізмів реалізації права громадян на участь у публічному управлінні, що забезпечує взаємодію між суб'єктами владних повноважень та громадянським суспільством.

Подальша нормативна конкретизація діяльності консультативно-дорадчих органів здійснюється на рівні спеціального законодавства та підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, законодавством передбачена можливість утворення громадських рад, колегій, експертних, консультативних та інших допоміжних органів при суб'єктах публічної адміністрації [123; 136]. Відповідні нормативні акти визначають окремі

аспекти їх діяльності, порядок формування, основні завдання та організаційні засади функціонування.

У практичному вимірі консультативно-дорадчі органи функціонують як платформи для комунікації між громадськістю та владою. Зокрема, вони можуть створюватися при органах місцевого самоврядування у формі молодіжних, громадських, освітніх чи інших рад, що об'єднують представників різних соціальних та професійних груп. Такі органи формуються з числа активних громадян з метою надання рекомендацій, підготовки пропозицій та сприяння у вирішенні питань місцевого значення, що свідчить про їх допоміжний, але водночас значущий характер у системі публічного управління [66].

Таким чином, аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що консультативно-дорадчі органи є поширеним елементом системи публічного управління та функціонують при різних суб'єктах публічної адміністрації. Водночас нормативно-правове регулювання їх діяльності має фрагментарний характер, оскільки законодавчі положення визначають окремі аспекти їх функціонування, однак не формують цілісного підходу до розуміння їх правового статусу та місця у системі публічної адміністрації.

За таких умов сутність консультативно-дорадчих органів доцільно розкривати через аналіз їх функціонального призначення, організаційних особливостей та ролі у забезпеченні участі громадськості у процесах формування і реалізації державної політики.

Щодо функціонального призначення, то важливо відмітити, що консультативно-дорадчі органи не наділені владними повноваженнями у класичному розумінні, однак їх діяльність спрямована на вплив на процес прийняття рішень через експертно-аналітичну, дорадчу та представницьку функції, що дозволяє розглядати їх як важливий елемент механізму участі громадян у здійсненні публічної влади та форму реалізації принципу відкритості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування [202].

Щодо організаційних особливостей, то консультативно-дорадчі органи, як правило, створюються при органах державної влади, органах місцевого самоврядування або інших суб'єктах публічної адміністрації та функціонують на колегіальних засадах. Їх персональний склад формується з представників громадськості, наукового та експертного середовища, професійних об'єднань, громадських організацій, а в окремих випадках – представників органів влади. Організація діяльності таких органів ґрунтується на принципах відкритості, колегіальності, добровільності участі та рівності членів, а основною формою їх роботи виступають засідання, за результатами яких приймаються рекомендації, висновки та пропозиції. Саме особливості формування та організації діяльності консультативно-дорадчих органів забезпечують поєднання інтересів держави та громадянського суспільства у процесі вироблення управлінських рішень.

Щодо ролі у забезпеченні участі громадськості у процесах формування і реалізації державної політики, то консультативно-дорадчі органи виступають одним із найбільш поширених інституційних механізмів реалізації принципів партисипативної демократії та належного врядування. Через їх діяльність забезпечується можливість громадян, інститутів громадянського суспільства, науковців та експертів брати участь в обговоренні проєктів нормативно-правових актів, програм розвитку, стратегічних документів та інших управлінських рішень. У результаті цього формується додатковий канал комунікації між суспільством і державою, що сприяє врахуванню суспільних потреб, підвищенню якості управлінських рішень, зміцненню довіри до органів публічної влади та забезпеченню більшої відкритості й прозорості процесів державного управління.

Крім цього, відсутність єдиного підходу до визначення поняття «консультативно-дорадчих органів» підтверджується й інформаційними матеріалами, розміщеними на офіційних веб сайтах органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, аналіз яких водночас дозволяє виокремити спільні змістовні характеристики цього інституту. Так, на рівні

центральных органів виконавчої влади підкреслюється функціональна роль таких органів у забезпеченні ефективності державної політики. Зокрема, на офіційному сайті Міністерства соціальної політики України зазначається, що консультативно-дорадчі органи сприяють прийняттю обґрунтованих рішень у сфері соціальної політики, забезпечують взаємодію з громадськістю, експертним середовищем та інститутами громадянського суспільства, а також формують рекомендації щодо реалізації соціальних ініціатив та законодавчих змін [65].

Водночас на рівні органів місцевого самоврядування акцент робиться на участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. У відповідних інформаційних джерелах консультативно-дорадчі органи визначаються як колегіальні утворення, що створюються при органах публічної влади на постійній або тимчасовій основі з метою забезпечення участі громадськості в управлінні державними та муніципальними справами через механізми консультацій, попереднього обговорення рішень і здійснення громадського контролю [227; 228].

Окремі ресурси додатково підкреслюють соціальну природу таких органів, визначаючи їх як об'єднання активних громадян, які залучаються до підготовки рекомендацій та сприяють вирішенню актуальних питань розвитку територіальних громад. При цьому серед організаційних форм консультативно-дорадчих органів виокремлюються: громадські ради, молодіжні ради, робочі групи, координаційні комітети, ради внутрішньо переміщених осіб, комісії, колегії, експертні та науково-консультативні ради тощо [67].

Серед основних типів консультативно-дорадчих органів доцільно виокремити: громадські ради, молодіжні ради, робочі групи, координаційні комітети, а також ради внутрішньо переміщених осіб. Такі органи мають універсальний характер і можуть функціонувати при різних суб'єктах публічної адміністрації, забезпечуючи участь різних соціальних груп у формуванні державної політики.

Водночас у системі консультативно-дорадчих органів доцільно виділяти спеціалізовані органи, діяльність яких обумовлена особливостями окремих сфер публічного управління. Їх специфіка полягає у чітко визначеному функціональному профілі та спрямованості на вирішення конкретних галузевих завдань. Так, до спеціалізованих консультативно-дорадчих органів можна віднести:

а) науково-експертні ради при органах державної влади, які забезпечують експертний супровід нормотворчої діяльності [151]. Їх діяльність спрямована на підвищення якості нормативно-правових актів та впровадження науково обґрунтованих рішень;

б) ради роботодавців [98] та тристоронні соціально-економічні ради, що функціонують у сфері соціального діалогу [156]. Вони забезпечують узгодження інтересів держави, бізнесу та працівників, виступаючи майданчиком для вироблення збалансованих управлінських рішень;

в) координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики, що створюється для сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів державної антикорупційної програми з її виконання, підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики (у тому числі щодо удосконалення нормативно-правової бази) [115];

г) громадські ради доброчесності, які беруть участь у процедурах оцінювання суддівського корпусу, що свідчить про їх вплив на формування судової влади [24];

г) спостережні комісії, що функціонують у сфері виконання кримінальних покарань, правовий статус яких визначений Кримінально-виконавчим кодексом України [73] та підзаконними актами [132]. Вони створюються при місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування і здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених, сприяють їх соціальній адаптації та ресоціалізації. Особливістю спостережних комісій є поєднання консультативних і контрольних функцій,

що відрізняє їх від класичних консультативно-дорадчих органів. Означене свідчить про поступове розширення функціонального навантаження таких інституцій у системі публічного управління [132; 12, с. 141].

Належної уваги в даному контексті заслуговують й специфічні різновиди консультативно-дорадчих органів, які формуються у зв'язку з реалізацією окремих державних політик, зокрема у сфері відновлення зруйнованого майна. Зокрема йдеться про комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, які мають специфічний адміністративно-правовий статус [193]. Їх особливість полягає у поєднанні консультативних, правозастосовних, координаційних та квазісудових функцій, що істотно відрізняє їх від класичних консультативно-дорадчих органів. Така багатофункціональність свідчить про трансформацію консультативно-дорадчих органів у більш складні інституції, що виходять за межі класичного розуміння їх правової природи [32], зумовлюючи концептуальну невизначеність їх статусу, що потребує нормативного уточнення їх місця у системі публічного управління як окремого різновиду спеціалізованих консультативно-дорадчих органів [193].

Вказані приклади демонструють, що консультативно-дорадчі органи можуть набувати галузевої специфіки та виконувати додаткові функції залежно від сфери їх діяльності, залишаючись при цьому допоміжними за своєю правовою природою [205].

Така різноманітність організаційних форм свідчить про відсутність єдиного підходу до їх класифікації та одночасно підтверджує адаптивність цього інституту до потреб різних сфер публічного управління. З огляду на що, видається доцільним здійснювати класифікацію консультативно-дорадчих органів за кількома критеріями.

По-перше, за суб'єктом утворення можна виокремити: а) консультативно-дорадчі органи при Кабінеті Міністрів України [177]; б) центральних органах виконавчої влади [136], місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування [167];

в) Президентів України; г) при окремих державних установах та організаціях [126]. Такий критерій дозволяє визначити інституційний рівень функціонування відповідного органу та сферу його компетенції.

По-друге, за сферою діяльності консультативно-дорадчі органи можуть бути: а) загальними та б) спеціалізованими. До загальних належать громадські ради, які забезпечують взаємодію громадськості з органами влади з широкого кола питань державної політики. Спеціалізовані консультативно-дорадчі органи створюються для вирішення конкретних галузевих завдань, зокрема у сфері антикорупційної політики [116; 115], а, молодіжної політики [80], соціального діалогу, суддівського врядування [130], виконання кримінальних покарань [13] або відновлення пошкодженого майна [176].

По-третє, за тривалістю діяльності консультативно-дорадчі органи можуть бути: а) постійними та б) тимчасовими. Постійні органи функціонують безстроково та діють на системній основі (наприклад, громадські ради чи науково-консультативні ради), тоді як тимчасові створюються для вирішення окремого питання або реалізації конкретного проєкту, зокрема у формі робочих груп чи тимчасових комісій.

По-четверте, за функціональним призначенням доцільно виокремлювати: а) консультативні; б) експертні; в) координаційні; г) контрольні органи. Консультативні органи спрямовані на підготовку рекомендацій для суб'єктів владних повноважень; експертні - забезпечують науково-аналітичний супровід управлінських рішень; координаційні - сприяють узгодженню діяльності різних суб'єктів; контрольні - реалізують окремі форми громадського контролю.

Окрему групу становлять молодіжні ради [183] та ради внутрішньо переміщених осіб [175], які є прикладом консультативно-дорадчих органів, сформованих за критерієм представництва окремих соціальних груп. Їх діяльність спрямована на забезпечення участі відповідних категорій населення у формуванні місцевої та державної політики, врахування їх інтересів та налагодження комунікації з органами публічної влади.

Водночас робочі групи та координаційні комітети характеризуються більш гнучким організаційним механізмом та створюються переважно для оперативного реагування на конкретні управлінські потреби. На відміну від громадських рад, вони часто мають вузьку спеціалізацію та обмежений строк діяльності.

Таким чином, попри значне видове різноманіття консультативно-дорадчих органів, усі вони мають спільні ознаки: колегіальний характер, допоміжну правову природу, рекомендаційність рішень, відсутність владних повноважень та спрямованість на забезпечення участі громадськості у публічному управлінні. Водночас їх відмінності проявляються у порядку створення, сфері діяльності, функціональному призначенні, суб'єктному складі та обсязі компетенції, що свідчить про складну та багаторівневу структуру цього інституту у системі публічної адміністрації.

Попри відсутність уніфікованого нормативного визначення, аналіз наявних підходів дозволяє систематизувати їх за кількома ключовими ознаками: організаційна форма – колегіальне утворення; інституційна прив'язка – функціонування при органі публічної влади; мета діяльності – забезпечення участі громадськості у процесі прийняття рішень; основні функції – консультативна, експертно-аналітична, комунікаційна та контрольна; характер рішень – рекомендаційний.

Узагальнення таких підходів свідчить, що консультативно-дорадчі органи виступають важливим інструментом реалізації принципів належного врядування, зокрема відкритості, участі та підзвітності влади, забезпечуючи інституціоналізовану взаємодію між державою та громадянським суспільством.

Аналізуючи наявні визначення консультативно-дорадчих органів, сформовані в інформаційних матеріалах офіційних веб-сайтів органів публічної влади та місцевого самоврядування, видається можливим виокремити кілька узагальнених концептуальних підходів.

По-перше, функціональний підхід, відповідно до якого консультативно-дорадчі органи розглядаються як допоміжний інструмент суб'єкта владних повноважень, спрямований на підготовку пропозицій, участь у розробленні проєктів рішень та підвищення якості управлінської діяльності [65].

По-друге, інституційний підхід, згідно з яким консультативно-дорадчі органи визначаються як колегіальні утворення, що створюються при органах публічної влади на постійній або тимчасовій основі, але не входять до їх системи та не наділені владними повноваженнями [227].

По-третє, комунікативний підхід, у межах якого консультативно-дорадчі органи розглядаються як інституціоналізована форма взаємодії між державою та громадянським суспільством, що забезпечує участь громадян у прийнятті публічних рішень, врахування їх позиції та розвиток демократичних процедур.

Загалом наявні норми в законодавстві дозволяють розглядати консультативно-дорадчі органи як різноманітні за формами інституції (громадські ради, комісії, колегії, робочі групи), що функціонують при суб'єктах публічної адміністрації та забезпечують участь громадськості у процесах формування та реалізації державної політики [202].

Узагальнення наукових підходів та аналіз чинного законодавства дають підстави стверджувати, що класифікація консультативно-дорадчих органів має будуватися на багатокритеріальному підході, оскільки жоден окремий критерій не дозволяє повною мірою розкрити особливості їх правового статусу. У зв'язку з цим, видається можливим запропонувати здійснювати класифікацію консультативно-дорадчих органів за: суб'єктом утворення, сферою діяльності, складом, строком функціонування, характером компетенції та рівнем участі громадськості, що забезпечує систематизацію їх видового різноманіття, дозволяє визначити особливості адміністративно-правового статусу окремих видів консультативно-дорадчих органів і може

бути використано як методологічна основа для подальшого вдосконалення законодавства у цій сфері.

Зазначене дозволяє перейти від загального розуміння консультативно-дорадчих органів до визначення їх ключових ознак, які розкривають адміністративно-правову природу цього інституту та відмежовують його від інших суб'єктів публічного управління. Так, консультативно-дорадчі органи доцільно охарактеризувати через систему таких взаємопов'язаних властивостей. Передусім, їм притаманний допоміжний характер, що проявляється у відсутності повноважень щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень. Їх акти мають рекомендаційний характер, однак фактично впливають на зміст управлінських рішень шляхом формування експертної позиції та альтернативних підходів.

Другим визначальним елементом є експертно-аналітична та комунікаційна функція, яка забезпечує врахування різних точок зору, баланс інтересів та інтеграцію громадської думки у процес прийняття рішень. У цьому аспекті консультативно-дорадчі органи виконують також координаційну роль, виступаючи платформою для взаємодії між владою, експертним середовищем і громадськістю.

Третьою ознакою є відсутність статусу суб'єкта владних повноважень, що означає неможливість самостійного прийняття владно-розпорядчих актів чи застосування заходів державного примусу.

Водночас важливою є субсидіарність їх діяльності, яка полягає у функціонуванні «при» відповідному органі публічної влади, сприяючи реалізації його компетенції, але не підміняючи її.

Окремої уваги заслуговує громадсько-державний характер таких органів, що проявляється у поєднанні елементів громадської ініціативи (участь представників громадянського суспільства, експертів) та організаційного забезпечення з боку держави.

Також консультативно-дорадчі органи характеризуються множинністю організаційних форм (зокрема: громадські ради [114], спостережні комісії у

сфері виконання покарань [132], науково-консультативні ради при судах [130], координаційні ради при органах виконавчої влади [172], робочі групи, експертні комісії тощо).

Ще однією важливою ознакою є подвійна природа автономії функціонування: з одного боку, участь у таких органах є добровільною та базується на ініціативі громадян чи експертів; з іншого - створення консультативно-дорадчих органів залежить від волевиявлення відповідного органу влади. Так, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [114], передбачає, що для формування громадської ради створюється ініціативна група, однак остаточне рішення про її утворення оформлюється актом відповідного органу виконавчої влади.

Консультативно-дорадчі органи можуть створюватися та функціонувати при різних суб'єктах публічної адміністрації, зокрема: Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади (міністерствах, службах, агентствах), місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, а також при окремих органах зі спеціальним статусом.

Таким чином, правова природа консультативно-дорадчих органів визначається їх допоміжною роллю у механізмі публічного управління, відсутністю владно-розпорядчих повноважень, субсидіарністю функціонування та спрямованістю на забезпечення участі громадськості у процесах прийняття рішень. У сукупності зазначені ознаки дозволяють розглядати консультативно-дорадчі органи як інструмент інтеграції експертного знання та громадської участі у діяльність публічної адміністрації, що відповідає сучасним концепціям належного врядування, зокрема принципам відкритості, прозорості, підзвітності, інклюзивності та ефективності публічного управління [203].

З урахуванням викладеного, а також аналізу нормативного регулювання, доцільно запропонувати авторське визначення терміну

«консультативно-дорадчий орган» як спеціально утворене постійне або тимчасове колегіальне утворення (рада, комітет, комісія, робоча група), що функціонує при суб'єкті публічної адміністрації на засадах субсидіарності, партнерства та організаційної залежності, не наділене владними повноваженнями, діяльність якого спрямована на експертно-аналітичне забезпечення, обговорення та підготовку управлінських рішень, здійснення громадського контролю та забезпечення врахування суспільних інтересів у процесі формування і реалізації державної політики [202].

Таким чином, окремі нормативно-правові акти визначають лише особливості створення та функціонування конкретних різновидів таких органів, не розкриваючи змісту відповідної категорії у загальному вигляді. У зв'язку з цим встановлення сутності консультативно-дорадчих органів потребує звернення до наукових джерел, доктринальних напрацювань та теоретичних підходів, сформованих у юридичній науці.

Аналіз наукової літератури дозволяє констатувати відсутність єдності поглядів щодо розуміння консультативно-дорадчих органів, їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та особливостей правової природи. Відповідно, для формування власного бачення досліджуваної категорії доцільним є дослідження існуючих доктринальних підходів, виокремлення їх спільних та відмінних рис, а також визначення тих ознак, які найбільш повно відображають сутність консультативно-дорадчих органів як інституту забезпечення участі громадськості у публічному управлінні.

Отже, подальший розвиток інституту консультативно-дорадчих органів має відбуватися шляхом удосконалення нормативно-правової бази, розширення можливостей участі громадськості та впровадження сучасних підходів до належного врядування, що в сукупності сприятиме зміцненню демократичних засад державного управління в Україні [205].

У цій частині дисертації досліджено доктринальні та нормативні підходи до розуміння консультативно-дорадчих органів, проаналізовано наявні наукові позиції щодо їхньої сутності та місця у системі публічного

управління. Встановлено відсутність єдиного легального визначення поняття консультативно-дорадчого органу в законодавстві України.

Виокремлено основні ознаки консультативно-дорадчих органів, до яких віднесено колегіальний характер діяльності, функціонування при суб'єктах публічної адміністрації, відсутність владно-розпорядчих повноважень, рекомендаційний характер рішень, а також спрямованість на забезпечення участі громадськості та експертного середовища у формуванні та реалізації державної політики. На підставі проведеного аналізу запропоновано авторське визначення поняття консультативно-дорадчого органу.

Здійснено класифікацію консультативно-дорадчих органів за різними критеріями, зокрема залежно від суб'єкта утворення, сфери діяльності, складу учасників, строку функціонування та особливостей компетенції. Встановлено, що консультативно-дорадчі органи представлені широким спектром організаційних форм, серед яких – громадські ради, молодіжні ради, координаційні ради, комісії, робочі групи, спостережні комісії та інші колегіальні утворення.

Обґрунтовано, що правова природа консультативно-дорадчих органів полягає у поєднанні елементів громадської участі та інституційної взаємодії з органами публічної влади. Визначено, що такі органи є самостійним адміністративно-правовим інститутом, покликаним забезпечувати комунікацію між державою та громадянським суспільством, сприяти врахуванню суспільних інтересів у процесі прийняття управлінських рішень та реалізації принципів належного врядування.

1.3 Правові засади створення та функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні

Ефективність діяльності консультативно-дорадчих органів значною мірою залежить від належного нормативно-правового забезпечення їх створення та функціонування. Саме правові засади визначають порядок утворення таких органів, особливості їх організації, основні напрями діяльності, компетенцію, а також форми взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства. У зв'язку з цим дослідження нормативної основи діяльності консультативно-дорадчих органів є необхідною передумовою для з'ясування їх адміністративно-правового статусу та місця у системі публічного управління.

Правове регулювання створення та функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні має комплексний характер і здійснюється на різних рівнях нормативно-правового регулювання [204]. Його основу становлять Конституція України [63], закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також локальні нормативні акти окремих суб'єктів публічної адміністрації.

Сукупність зазначених нормативно-правових актів визначає організаційні засади діяльності консультативно-дорадчих органів, особливості їх створення, функціонування, компетенцію та взаємодію з органами публічної влади залежно від сфери діяльності та суб'єкта, при якому вони утворюються. При цьому нормативна основа їх діяльності формується як актами загального характеру, що визначають засади функціонування системи публічного управління, так і спеціальними нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність окремих видів консультативно-дорадчих органів.

З огляду на це важливого значення набуває комплексний аналіз чинного законодавства України, що регламентує створення та

функціонування консультативно-дорадчих органів. Такий аналіз дає змогу визначити систему нормативно-правових актів у цій сфері, встановити особливості правового регулювання окремих видів консультативно-дорадчих органів, а також сформулювати цілісне уявлення про нормативні засади їх діяльності як складову адміністративно-правового статусу.

Враховуючи багаторівневий характер нормативного регулювання, дослідження правових засад створення та функціонування консультативно-дорадчих органів доцільно здійснювати послідовно, аналізуючи нормативно-правові акти відповідно до їх місця в системі законодавства України. Такий підхід дозволяє простежити особливості правового закріплення консультативно-дорадчих органів на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях, а також з'ясувати специфіку нормативного регулювання окремих видів цих органів.

Передусім важливе значення для розуміння правової природи консультативно-дорадчих органів мають загальні засади, закріплені на рівні Конституції України [63], які хоча й не містять прямого регулювання діяльності таких органів, проте опосередковано визначають можливість та доцільність їх існування. Зокрема, відповідно до статті 5 Конституції України [63], носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме у цьому контексті консультативно-дорадчі органи виступають формою реалізації безпосередньої участі громадян у здійсненні публічної влади.

Крім того, стаття 38 Конституції України [63] гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, що знаходить своє практичне втілення, зокрема, через діяльність громадських рад та інших дорадчих структур. Водночас, принципи відкритості, підзвітності та законності діяльності органів державної влади (статті 3, 6, 19 Конституції України [63]) обумовлюють необхідність залучення громадськості до

процесу прийняття рішень, що також реалізується через консультативно-дорадчі механізми.

Відповідно до ст. 106 Основного закону передбачено повноваження Президента України створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [63].

Таким чином, на конституційному рівні закладено фундаментальні передумови для функціонування консультативно-дорадчих органів як інструменту демократичної участі та належного врядування.

Крім цього, в контексті даного дослідження варто звернутись до статті 9 Конституції України [63], в якій регламентовано, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Аналогічне положення закріплено у статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [148], відповідно до якої чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є складовою національного законодавства та застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. У зв'язку з цим під час дослідження правових засад створення та функціонування консультативно-дорадчих органів доцільно враховувати положення міжнародно-правових актів, які закріплюють стандарти демократичного врядування, участі громадськості у прийнятті рішень, відкритості діяльності органів публічної влади та розвитку громадянського суспільства. Незважаючи на те, що більшість із них не регулює безпосередньо порядок створення консультативно-дорадчих органів, їх положення визначають загальні принципи, відповідно до яких повинні формуватися механізми взаємодії держави та громадськості.

Передусім слід відзначити положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [62], які гарантують свободу вираження поглядів (стаття 10) та свободу об'єднання (стаття 11). Саме реалізація цих прав створює необхідні передумови для функціонування

інститутів громадянського суспільства та їх участі у діяльності консультативно-дорадчих органів.

Важливе значення також має Орхуська конвенція (Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р.) [89], яка закріплює міжнародні стандарти участі громадськості у прийнятті управлінських рішень. Хоча її дія поширюється насамперед на екологічну сферу, закріплені нею принципи відкритості, прозорості та участі громадськості набули універсального значення для розвитку механізмів консультативної взаємодії між органами влади та суспільством.

Окремої уваги заслуговують документи Ради Європи, зокрема Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process), розроблений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи [54]. У ньому визначено основні форми участі громадськості у виробленні державної політики, серед яких консультації, діалог та партнерство, що безпосередньо реалізуються через діяльність консультативно-дорадчих органів.

В умовах європейської інтеграції України особливого значення набувають також принципи належного врядування, закріплені у документах Ради Європи та Європейського Союзу. Зокрема, стаття 15 Договору про функціонування Європейського Союзу (Treaty on the Functioning of the European Union) закріплює принцип відкритості діяльності інституцій, органів, установ та агентств Європейського Союзу, а стаття 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (Charter of Fundamental Rights of the European Union) гарантує право на належне адміністрування. Зазначені акти закладають принципи відкритості, прозорості, підзвітності, участі громадськості та ефективної взаємодії органів публічної влади із суспільством, які поступово імплементуються у національне законодавство

України та є методологічною основою подальшого розвитку консультативно-дорадчих органів.

Окрему групу міжнародних актів становлять документи Ради Європи, спрямовані на розвиток демократичного врядування та громадської участі у процесах прийняття рішень. Насамперед слід відзначити про важливе значення для формування європейських стандартів участі громадян у діяльності органів публічної влади, яке має Recommendation Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Рекомендація Rec (2001)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті) [236].

У зазначеному документі державам-членам рекомендовано забезпечувати широке залучення громадян до процесів вироблення та реалізації публічної політики, удосконалювати консультативні механізми, розширювати можливості громадської участі у діяльності органів місцевої влади та створювати умови для постійного діалогу між владою і суспільством. Саме ця Рекомендація [236] стала одним із перших комплексних міжнародних документів Ради Європи, присвячених розвитку демократії участі на місцевому рівні.

Подальший розвиток зазначені положення отримали у Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті) [235], яка фактично оновила попередні стандарти з урахуванням сучасних тенденцій розвитку демократичного врядування. У документі особливу увагу приділено забезпеченню відкритості, прозорості, підзвітності органів публічної влади, розвитку консультативних механізмів, використанню цифрових інструментів громадської участі, залученню молоді та соціально вразливих груп населення, а також формуванню партнерських відносин між органами влади

та громадянським суспільством. Зазначені положення мають важливе значення для вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні в умовах європейської інтеграції.

Поряд із зазначеною Рекомендацією важливе значення має Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process) [54], розроблений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи, який визначає ко Важливе значення для формування європейських стандартів участі громадян у діяльності органів публічної влади має Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Рекомендація Rec(2001)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті) [236]. У зазначеному документі державам-членам рекомендовано забезпечувати широке залучення громадян до процесів вироблення та реалізації публічної політики, удосконалювати консультативні механізми, розширювати можливості громадської участі у діяльності органів місцевої влади та створювати умови для постійного діалогу між владою і суспільством. Саме ця Рекомендація стала одним із перших комплексних міжнародних документів Ради Європи, присвячених розвитку демократії участі на місцевому рівні.

Таким чином, міжнародно-правові акти не встановлюють безпосереднього порядку створення та функціонування консультативно-дорадчих органів, однак формують концептуальні засади їх діяльності, визначаючи міжнародні стандарти участі громадськості у публічному управлінні, відкритості, прозорості, підзвітності, партнерської взаємодії та належного врядування. Аналіз міжнародних документів свідчить, що сучасний розвиток консультативно-дорадчих органів повинен здійснюватися з урахуванням європейських стандартів демократичного врядування, широкого залучення громадян до процесів формування та реалізації

державної політики, а також активного використання сучасних механізмів громадської участі. Водночас практична реалізація зазначених стандартів забезпечується нормами національного законодавства, що зумовлює необхідність подальшого аналізу нормативно-правових актів України, які регламентують створення та функціонування консультативно-дорадчих органів.

Серед законодавчих актів, що визначають правові засади створення та функціонування консультативно-дорадчих органів, особливе значення має Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». На відміну від нормативно-правових актів загального характеру, які закріплюють принципи участі громадськості у публічному управлінні, зазначений Закон безпосередньо визначає можливість утворення окремих видів консультативно-дорадчих органів при центральних органах виконавчої влади та окреслює загальні засади їх діяльності.

Крім цього, відповідно до статті 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» регламентовано, що при міністерствах можуть утворюватися колегії як консультативно-дорадчі органи [184]. Їх функціональне призначення полягає у колегіальному обговоренні найважливіших питань діяльності органу, погодженні позицій та виробленні пропозицій щодо реалізації державної політики у відповідній сфері. Водночас, такі колегії не є суб'єктами владних повноважень, а їх рішення мають рекомендаційний характер, що відповідає загальній природі консультативно-дорадчих органів.

В даному контексті варто також звернутись до положень постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114], що є одним із ключових актів у цій сфері. Зазначений акт визначає правові та організаційні засади створення і діяльності громадських рад при органах виконавчої влади, які є різновидом консультативно-дорадчих органів. Постанова закріплює механізми участі інститутів громадянського суспільства

у процесах підготовки та прийняття управлінських рішень, зокрема через проведення консультацій з громадськістю, участь у громадських радах та інших формах взаємодії. Важливим є те, що громадські ради формуються на засадах відкритості, прозорості та рівності представництва, а їх діяльність спрямована на забезпечення врахування громадської думки у діяльності органів виконавчої влади.

Крім цього, нормативне закріплення правового статусу консультативно-дорадчих органів на рівні центральних органів виконавчої влади здійснено у постанові Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [93]. Відповідно до зазначеної постанови, такі органи утворюються Кабінетом Міністрів України як тимчасові або постійні допоміжні структури для забезпечення підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної політики, узгодження позицій між органами влади, а також залучення фахівців, експертів і представників громадськості до опрацювання окремих питань.

Поряд із громадськими радами законодавством України врегульовано діяльність й інших видів консультативно-дорадчих органів, які функціонують у різних сферах публічного управління. Проведений аналіз нормативно-правових актів дає підстави констатувати, що порядок створення, організації діяльності та компетенція таких органів визначаються спеціальними нормативно-правовими актами залежно від сфери їх функціонування та суб'єкта публічної адміністрації, при якому вони утворюються.

Так, правові засади діяльності молодіжних рад визначаються Законом України «Про основні засади молодіжної політики» [160] та Типовим положенням про молодіжну раду, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1198 [138], які визначають порядок їх утворення, формування персонального складу, організацію роботи та основні напрями діяльності. Молодіжні ради виступають консультативно-

дорадчими органами з питань формування та реалізації молодіжної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Правові засади діяльності спостережних комісій закріплено у Кримінально-виконавчому кодексі України [73] та Положенні про спостережні комісії та піклувальні ради, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 року № 429 [132]. Основною метою діяльності таких комісій є здійснення громадського контролю за додержанням прав засуджених, сприяння їх соціальній адаптації та взаємодія з органами державної влади й місцевого самоврядування.

Окремими нормативно-правовими актами регламентовано діяльність координаційних рад, рад з питань внутрішньо переміщених осіб [135], рад безбар'єрності [178], рад ветеранів, науково-консультативних, експертних та інших консультативно-дорадчих органів, які створюються при Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, військових адміністраціях та органах місцевого самоврядування. Як правило, порядок їх функціонування визначається положеннями, затвердженими відповідними нормативно-правовими або локальними актами.

Проведений аналіз особливостей правового регулювання діяльності громадських рад, молодіжних рад, спостережних комісій, координаційних рад, рад з питань внутрішньо переміщених осіб та інших консультативно-дорадчих органів дає підстави зробити висновок про наявність як спільних, так і відмінних рис їхнього правового статусу. Спільними для більшості таких органів є консультативно-дорадчий характер діяльності, колегіальність, рекомендаційний характер прийнятих рішень, функціонування при суб'єктах публічної адміністрації та спрямованість на забезпечення взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Водночас вони істотно відрізняються порядком формування персонального складу, суб'єктами утворення, строками діяльності, обсягом компетенції,

організацією роботи та особливостями взаємодії з відповідними органами публічної влади.

Важливу роль у формуванні консультативно-дорадчих інституцій відіграють також акти Президента України. Саме указами Президента утворюються ради, комісії та інші допоміжні органи стратегічного характеру, які забезпечують експертний супровід державної політики. Зокрема, Указом Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022 утворено Національну раду з відновлення України від наслідків війни [176], яка виконує функцію підготовки пропозицій щодо післявоєнної відбудови держави із залученням широкого кола експертів і представників громадянського суспільства.

Варто також загадати про Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також закладає правові передумови для функціонування консультативно-дорадчих органів на місцевому рівні [149]. Зокрема, відповідно до його положень, органи місцевого самоврядування мають право утворювати постійні та тимчасові комісії, робочі групи, дорадчі органи та інші допоміжні структури для підготовки і попереднього розгляду питань, що належать до їх компетенції. Крім того, закон передбачає можливість залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення, що опосередковано сприяє розвитку консультативно-дорадчих форм участі.

Суттєве значення для визначення правової природи консультативно-дорадчих органів має Закон України «Про адміністративну процедуру» [102]. Його положення закріплюють принципи відкритості, участі заінтересованих осіб, обґрунтованості та неупередженості адміністративних рішень. У цьому контексті консультативно-дорадчі органи можуть розглядатися як інституційний механізм реалізації права осіб на участь у процедурі прийняття рішень, а також як інструмент забезпечення належного врядування. Зокрема, їх діяльність сприяє збиранню та аналізу інформації, врахуванню позицій заінтересованих сторін і підвищенню якості адміністративних актів.

У профільному антикорупційному законодавстві також простежується закріплення окремих елементів функціонування консультативно-дорадчих органів. Зокрема, Закони України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» [116] та «Про запобігання корупції» [115] передбачають існування спеціалізованих консультативно-дорадчих інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення координації дій органів державної влади у сфері реалізації антикорупційної політики, а також на підготовку пропозицій щодо її формування та вдосконалення. До таких органів, зокрема, належать Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики та Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, які виконують функції експертно-аналітичного та координаційного забезпечення відповідної державної політики [196, с. 58].

На відомчому рівні правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів конкретизується у нормативних актах відповідних центральних органів виконавчої влади. Зокрема, положення про громадські ради при центральних органах виконавчої влади, у тому числі при Державній митній службі України [123] та Міністерстві фінансів України [125], визначають порядок їх утворення, формування персонального складу, компетенцію, повноваження та організацію діяльності. Такі акти забезпечують реалізацію загальних положень постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 [114] з урахуванням специфіки діяльності відповідного органу публічної адміністрації. Водночас громадські ради виступають інституційною формою забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а також сприяють розвитку громадського контролю та комунікації між органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства.

На локальному рівні правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів здійснюється нормативними актами суб'єктів публічної

адміністрації, при яких вони утворюються. До таких актів належать, зокрема, рішення органів місцевого самоврядування, розпорядження начальників обласних та районних військових (державних) адміністрацій, накази керівників державних органів, якими затверджуються положення про консультативно-дорадчі органи, визначаються їх персональний склад, порядок організації роботи та основні напрями діяльності. Прикладами таких актів є рішення місцевих рад про утворення молодіжних рад [183], координаційних рад [174] чи рад з питань внутрішньо переміщених осіб [175], розпорядження начальників обласних військових адміністрацій про створення координаційних рад з питань підтримки підприємництва або розвитку громадянського суспільства [165], а також накази керівників окремих органів публічної влади про затвердження положень щодо діяльності консультативно-дорадчих органів [111]. Саме локальні нормативні акти забезпечують практичну реалізацію положень законодавства з урахуванням компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації та специфіки сфери його діяльності.

Окрему групу нормативно-правових актів становлять *документи стратегічного характеру*, які хоча й не регламентують безпосередньо порядок створення та діяльності консультативно-дорадчих органів, однак визначають основні напрями розвитку публічного управління, громадянського суспільства та механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики. Саме вони формують концептуальні засади функціонування консультативно-дорадчих органів та визначають пріоритети їх подальшого розвитку.

Важливе значення у цьому контексті має Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки», який визначає розвиток ефективної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства одним із пріоритетних напрямів державної політики. Стратегія передбачає удосконалення механізмів участі

громадськості у прийнятті управлінських рішень, розвиток консультативно-дорадчих органів, підвищення відкритості діяльності органів влади та створення умов для ефективного громадського діалогу [155].

Взаємопов'язаними із зазначеними положеннями є Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 року № 179 [122], а також Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [185]. У цих документах розвиток належного врядування, відкритості, прозорості діяльності органів публічної влади та розширення участі громадян у процесах вироблення державної політики визначаються важливими складовими демократичного розвитку України та її європейської інтеграції.

Особливого значення питання функціонування консультативно-дорадчих органів набули після запровадження правового режиму воєнного стану. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [140] безпосередньо не регулює діяльність консультативно-дорадчих органів, однак визначає особливості функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в особливий період, що обумовлює необхідність адаптації форм взаємодії органів публічної адміністрації з громадськістю, у тому числі через консультативно-дорадчі органи. Практика їх діяльності в умовах воєнного стану засвідчує важливість забезпечення безперервності громадської участі, використання цифрових механізмів взаємодії та залучення представників громадянського суспільства до вирішення питань відновлення держави й територіальних громад.

Таким чином, нормативно-правове регулювання створення та функціонування консультативно-дорадчих органів здійснюється на конституційному, законодавчому, підзаконному та локальному рівнях, що забезпечує правові засади їх утворення, організації діяльності та взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації.

Загалом правову основу створення та функціонування консультативно-дорадчих органів становлять Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, а також локальні нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації. До основних нормативно-правових актів у цій сфері належать Конституція України [63], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [184], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [149], Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» [116], Закон України «Про запобігання корупції» [115], Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114], Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [93]. Крім того, окремі аспекти їх діяльності врегульовуються актами Президента України та відомчими нормативними актами, що конкретизують порядок функціонування таких органів у відповідних сферах публічного управління [176; 233].

Водночас аналіз зазначених нормативно-правових актів свідчить, що особливості правового регулювання окремих видів консультативно-дорадчих органів визначаються різними нормативними актами, прийнятими різними суб'єктами нормотворення, що зумовлює необхідність оцінки їх системності та узгодженості. Попри розгалужену систему нормативно-правових актів, що регламентують діяльність консультативно-дорадчих органів, їх аналіз дозволяє виявити окремі особливості та проблемні аспекти правового регулювання. Одним із них є відсутність уніфікованого підходу до нормативного закріплення форм участі громадськості у прийнятті управлінських рішень, що знаходить свій прояв як у сфері проведення громадської експертизи, так і у функціонуванні консультативно-дорадчих органів. Як слушно зазначає П.В. Крайній, в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би системно визначав порядок організації та

діяльності таких інституцій, що зумовлює різноманітність підходів до їх правового статусу та практики функціонування. Невідмінно від України у Франції на конституційному рівні закріплено діяльність Економічної, соціальної та екологічної ради як консультативного органу при уряді та парламенті [233]. Такий порівняльний аналіз свідчить про необхідність подальшої уніфікації та систематизації правового регулювання консультативно-дорадчих органів в Україні відповідно до стандартів належного врядування [70, с.42].

Проведений аналіз нормативно-правових засад створення та функціонування консультативно-дорадчих органів дає підстави дійти висновку, що правове регулювання їх діяльності в Україні має комплексний, багаторівневий, міжгалузевий та фрагментарний характер. Водночас відсутність єдиного законодавчого підходу до визначення їхнього правового статусу, порядку створення та функціонування зумовлює різноманітність підходів до правового регулювання їх діяльності та негативно впливає на ефективність реалізації покладених на них завдань.

З огляду на те, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «консультативно-дорадчий орган», а також єдиного законодавчого акту, такий стан правового регулювання ускладнює формування єдиної правозастосовної практики, а також свідчить про доцільність переходу від фрагментарного нормативного регулювання до комплексної моделі правового забезпечення їх діяльності.

В цій частині дисертації досліджено систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок утворення, організацію діяльності та функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні. Встановлено, що правову основу їхньої діяльності становлять Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також локальні нормативні акти окремих суб'єктів публічної адміністрації.

З'ясовано, що правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів характеризується фрагментарністю та відсутністю єдиного законодавчого акту, який би комплексно визначав їхні поняття, види, правовий статус, порядок створення та функціонування. Встановлено, що нормативне закріплення окремих видів консультативно-дорадчих органів здійснюється на різних рівнях правового регулювання та залежить від суб'єкта, при якому вони утворюються.

Проаналізовано особливості правового регулювання діяльності громадських рад, молодіжних рад, спостережних комісій, координаційних рад, рад внутрішньо переміщених осіб та інших консультативно-дорадчих органів. Визначено спільні та відмінні риси їхнього правового статусу, порядку формування, організації роботи та взаємодії з органами публічної влади.

На підставі проведеного аналізу обґрунтовано необхідність систематизації законодавства у сфері діяльності консультативно-дорадчих органів та формування єдиних підходів до правового регулювання їх створення і функціонування.

Висновки до розділу 1

1. Встановлено, що більшість досліджень присвячена окремим видам консультативно-дорадчих органів або специфіці їх функціонування у певних сферах публічного управління. Натомість комплексні дослідження консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні та самостійного адміністративно-правового інституту залишаються поодинокими. Крім того, не досить дослідженими є питання функціонування консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану, цифрової трансформації та післявоєнного відновлення України.

2. Сформульовано узагальнений підхід до визначення правової природи консультативно-дорадчих органів як допоміжних колегіальних утворень, що забезпечують інтеграцію експертного знання та громадської участі у процесі публічного управління.

3. Обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення основ правового статусу консультативно-дорадчих органів як самостійного інституту забезпечення участі громадськості у публічному управлінні.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Адміністративно-правовий статус дозволяє комплексно розкрити місце консультативно-дорадчих органів у системі публічної адміністрації, визначити їх функціональне призначення, особливості взаємодії із суб'єктами владних повноважень та інститутами громадянського суспільства, а також встановити специфіку реалізації покладених на них завдань.

Аналіз наукових підходів до визначення адміністративно-правового статусу свідчить про відсутність у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині єдиного розуміння як його змісту, так і структури. Науковці по-різному визначають складові цієї правової категорії, акцентуючи увагу на правах і обов'язках суб'єкта, закріплених нормами адміністративного права [57], його компетенції, функціях, завданнях [49, с. 22], меті [68, с. 295], гарантіях діяльності [211], адміністративній правосуб'єктності [219] або ж сукупності юридично-владних повноважень, необхідних для виконання покладених на нього завдань [9]. Отже, вибірковий аналіз доктринальних підходів свідчить, що до структури адміністративно-правового статусу різні автори відносять мету діяльності, завдання, принципи, функції, компетенцію, права й обов'язки, порядок створення, організацію діяльності, гарантії функціонування, юридичну відповідальність та інші складові. Водночас консультативно-дорадчі органи мають специфічну правову природу, оскільки не наділені владно-розпорядчими повноваженнями та не є самостійними суб'єктами владних повноважень, що зумовлює необхідність адаптації загальних теоретичних підходів до особливостей їх функціонування.

З урахуванням предмета дослідження та особливостей правового становища консультативно-дорадчих органів у цій роботі пропонується

зосередити увагу на тих елементах адміністративно-правового статусу, які найбільш повно характеризують їх як форму участі громадськості у публічному управлінні та дозволяють розкрити специфіку їх діяльності. До таких елементів віднесено: а) принципи та функції діяльності; б) суб'єктний склад, порядок формування та організацію діяльності; в) компетенцію і повноваження; г) а також гарантії діяльності та місце консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації.

Вибір саме цих структурних елементів обумовлений тим, що вони відображають ключові характеристики консультативно-дорадчих органів та дозволяють комплексно дослідити їх адміністративно-правову природу. Принципи і функції визначають ідейні засади та основні напрями діяльності консультативно-дорадчих органів; суб'єктний склад і порядок формування характеризують організаційний аспект їх функціонування та рівень представництва суспільних інтересів; компетенція і повноваження розкривають зміст їх діяльності та межі реалізації консультативних можливостей; гарантії діяльності забезпечують належні умови виконання покладених завдань, а визначення місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації дозволяє встановити їх інституційну роль у механізмі публічного управління.

При цьому окремі складові, які традиційно розглядаються як елементи адміністративно-правового статусу, свідомо не винесені у самостійні підрозділи цього розділу. Так, питання мети та завдань консультативно-дорадчих органів розкриваються через аналіз їх функціонального призначення та реалізуються через систему функцій і компетенції, а питання юридичної відповідальності не набуває самостійного значення з огляду на специфіку правового статусу консультативно-дорадчих органів, які не здійснюють владно-управлінських функцій та не приймають обов'язкових для виконання владних рішень.

Отже, дослідження зазначених елементів адміністративно-правового статусу дозволяє сформувати цілісне уявлення про консультативно-дорадчі

органи як особливий інститут публічного управління, визначити їх місце у системі взаємодії держави та громадянського суспільства, а також створити теоретичне підґрунтя для розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності, що стане предметом подальшого аналізу у наступному розділі дисертаційного дослідження.

2.1 Принципи та функції консультативно-дорадчих органів у системі публічного управління

Принципи та функції є одними з ключових елементів адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта публічного управління, оскільки саме вони визначають основоположні засади його діяльності, відображають цільове призначення, основні напрями функціонування та особливості реалізації покладених на нього завдань.

Дослідження зазначених елементів має важливе теоретичне і практичне значення, адже дозволяє з'ясувати не лише характер діяльності консультативно-дорадчих органів, а й їх роль у забезпеченні взаємодії між публічною владою та громадянським суспільством.

Для з'ясування змісту поняття «принцип» доцільно звернутися до його загальнономовного тлумачення. Так, у Словнику української мови «принцип» визначається як основне вихідне положення певної теорії чи системи, особливість або правило, покладене в основу створення чи здійснення певної діяльності, а також як норма або переконання, яким керуються у своїй поведінці чи діяльності [199].

У теорії права поняття «принцип» традиційно розглядається як вихідне, керівне положення, що відображає сутнісні засади правового регулювання та визначає спрямованість нормотворчої і правозастосовної діяльності [3]. Значення слова «принцип» у перекладі на українську мову означає твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане [231].

Аналіз термінології законодавства України, розміщеної на офіційному вебпорталі Верховної Ради України, свідчить про те, що поняття «принцип» широко та активно використовується у нормативно-правових актах для позначення базових, керівних засад регулювання різних сфер публічних відносин [215]. Законодавець оперує значною кількістю галузевих, функціональних та спеціалізованих принципів (управління [98], субсидіарності [152], необхідності [217], різноманітності [119], нейтральності [33] тощо), що підтверджує фрагментарний підхід до закріплення принципів у праві.

Слід також відзначити, що термін «принцип» широко використовується у вітчизняному законодавстві та міжнародних нормативних документах як фундаментальна категорія, що визначає основні засади побудови та функціонування відповідних правових інститутів і механізмів. Зокрема, на офіційному вебпорталі Верховної Ради України [215] містяться низка нормативно-правових актів, в яких закріплено різні системи принципів, серед яких: принципи адміністративної реформи [141], принципи бухгалтерського обліку та фінансової звітності [104], принципи оцінки майна [212], керівні принципи протидії корупції [218], принципи управління фондами [37] та інші. Означене свідчить про універсальний характер поняття «принцип» та його використання як нормативної основи організації й здійснення діяльності у різних сферах публічного управління.

Водночас аналіз чинного законодавства свідчить, що єдиної системи принципів і функцій консультативно-дорадчих органів в Україні не сформовано. Нормативно-правові акти, які регламентують діяльність окремих видів таких органів, визначають лише окремі засади їх функціонування або взагалі не містять відповідних положень, що обумовлює необхідність комплексного теоретичного осмислення зазначених категорій та вироблення уніфікованих підходів до їх визначення.

Такий підхід є цілком виправданим і щодо консультативно-дорадчих органів, оскільки саме система принципів визначає базові засади їх

створення, функціонування та взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства, забезпечуючи єдність правового регулювання та спрямованість їх діяльності на реалізацію визначених законодавством завдань.

Таким чином, у найбільш загальному розумінні принципи виступають фундаментальними засадами, що визначають зміст, спрямованість та особливості функціонування відповідного явища чи інституту.

У цьому контексті дослідження принципів і функцій консультативно-дорадчих органів дозволяє встановити їх місце в системі публічного управління, окреслити межі їх діяльності та визначити особливості реалізації консультативно-дорадчих повноважень. Саме через систему принципів та функцій найбільш повно проявляється їх призначення як інституційного механізму забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, розвитку демократичного врядування та налагодження ефективної комунікації між державою і суспільством.

Сутність функціонування консультативно-дорадчих органів полягає у забезпеченні реалізації принципів належного врядування, зокрема відкритості, прозорості, підзвітності та участі громадян у прийнятті рішень. Вони виступають інституційним каналом зворотного зв'язку між владою та суспільством, що дозволяє враховувати суспільні інтереси при формуванні державної політики [206].

Водночас аналіз положень постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114] свідчить, що законодавець не закріплює окремого переліку принципів діяльності консультативно-дорадчих органів або консультацій з громадськістю. Водночас системне тлумачення норм зазначеного нормативно-правового акта дає підстави стверджувати, що низка принципів безпосередньо впливає із його змісту та визначає загальні засади організації й функціонування таких органів.

Насамперед одним із ключових слід визнати принцип участі громадськості, який проявляється через залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесів формування і реалізації державної політики, а також до участі в управлінні державними справами. Його реалізація забезпечує демократичний характер публічного управління та створює умови для врахування інтересів різних суспільних груп.

Із положень постанови також впливає принцип відкритості та гласності, відповідно до якого діяльність органів виконавчої влади під час проведення консультацій з громадськістю повинна здійснюватися відкрито із забезпеченням вільного доступу до інформації про відповідні процедури, проєкти рішень та результати їх обговорення.

Невід'ємною складовою діяльності консультативно-дорадчих органів є принцип прозорості, який знаходить свій прояв в обов'язковому оприлюдненні інформації про діяльність громадських рад, проведення консультацій, склад консультативно-дорадчих органів, проєкти нормативно-правових актів та інші документи на офіційних інформаційних ресурсах.

Особливого значення набуває принцип врахування громадської думки, який полягає у необхідності використання результатів консультацій та пропозицій громадськості під час прийняття остаточних управлінських рішень або у подальшій діяльності органів публічної влади. Саме цей принцип забезпечує реальний, а не формальний характер участі громадськості у процесах державного управління.

Важливою засадою функціонування консультативно-дорадчих органів є також принцип системного діалогу, що передбачає налагодження постійної взаємодії між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства з метою вироблення збалансованих управлінських рішень та розвитку партнерських відносин між державою і громадськістю.

З аналізу нормативних положень впливає і принцип доступності інформації, який забезпечує право громадян на вільне отримання інформації

про діяльність органів публічної влади, ознайомлення з проєктами нормативно-правових актів та участь у процедурах консультацій.

Крім того, законодавче регулювання відображає принцип репрезентативності, відповідно до якого під час проведення консультацій та формування громадських рад має забезпечуватися належне представництво різних соціальних груп населення, інститутів громадянського суспільства та інших заінтересованих сторін.

Положення Типового положення про громадську раду [139] також дозволяють виокремити принцип рівності участі, що гарантує рівні можливості для інститутів громадянського суспільства брати участь у формуванні складу консультативно-дорадчих органів та здійсненні їх діяльності без необґрунтованих обмежень чи переваг.

Окремо слід звернути увагу на принцип добровільності, який проявляється в індивідуальному характері членства у громадських радах та вільному волевиявленні представників інститутів громадянського суспільства щодо участі у їх роботі.

Водночас організаційна побудова консультативно-дорадчих органів ґрунтується на принципі колегіальності, що реалізується шляхом проведення засідань, колективного обговорення питань порядку денного та прийняття рішень спільним волевиявленням членів відповідного органу.

Аналіз останніх змін до законодавства також свідчить про поступове формування принципу цифровізації (електронної участі), який знаходить своє відображення у можливості проведення електронних консультацій, використанні офіційних вебресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій та механізмів рейтингового електронного голосування при формуванні окремих консультативно-дорадчих органів.

Таким чином, хоча чинне законодавство не містить систематизованого переліку принципів діяльності консультативно-дорадчих органів, проведений аналіз дозволяє сформулювати авторську систему таких принципів, до якої доцільно віднести: законність, відкритість, прозорість, гласність, участь

громадськості, врахування громадської думки, партнерську взаємодію, колегіальність, добровільність, репрезентативність, рівність та цифровізацію (електронну участь).

Саме сукупність зазначених засад визначає демократичну природу консультативно-дорадчих органів та забезпечує ефективне виконання ними функції інституційного посередництва між державою і громадянським суспільством.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що система принципів діяльності консультативно-дорадчих органів повинна розглядатися як самостійний елемент їхнього адміністративно-правового статусу. Саме їх комплексна реалізація створює належні організаційно-правові передумови для відкритої взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства, забезпечує врахування суспільних інтересів під час підготовки та прийняття управлінських рішень, а також сприяє реалізації принципів належного врядування.

Принципи визначають основоположні засади організації та функціонування консультативно-дорадчих органів, спрямованість їх діяльності, зміст взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, а також межі реалізації їх компетенції. Доведено, що до системи принципів діяльності консультативно-дорадчих органів належать не лише загально правові принципи (законність, верховенство права, рівність, гласність, відкритість тощо), а й спеціальні принципи громадської участі, зокрема партнерська взаємодія, добровільність участі, представництво суспільних інтересів, прозорість діяльності, інклюзивність, підзвітність та орієнтованість на суспільний діалог. Саме сукупність загально правових і спеціальних принципів забезпечує ефективне функціонування консультативно-дорадчих органів як інституційної форми участі громадськості у публічному управлінні.

Поряд із принципами, які визначають основоположні засади функціонування консультативно-дорадчих органів, спрямованість взаємодії

між органами публічної влади, громадськістю та експертним середовищем, важливим елементом їх адміністративно-правового статусу виступають функції, через реалізацію яких розкривається практичне призначення цих органів у системі публічного управління.

Саме через реалізацію функцій відображається практичне призначення консультативно-дорадчих органів, їх роль у механізмі публічного управління та характер взаємодії із суб'єктами владних повноважень і громадянським суспільством.

Дослідження функцій консультативно-дорадчих органів має не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки дозволяє встановити основні напрями їх діяльності, визначити зміст покладених на них завдань та оцінити ефективність виконання ними консультативної місії. Крім того, саме функціональний підхід дає можливість розкрити реальне місце консультативно-дорадчих органів у системі публічного управління та обґрунтувати їх значення як одного з інструментів забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

У зв'язку з цим доцільним є здійснення комплексного аналізу поняття та змісту функцій консультативно-дорадчих органів, їх класифікації, а також визначення особливостей реалізації в сучасних умовах розвитку публічного управління.

Першочергового з'ясування потребує зміст поняття «функція», оскільки саме через функціональне призначення найбільш повно розкривається сутність консультативно-дорадчих органів та їх роль у системі публічного управління. Аналіз наукової літератури свідчить, що єдиного підходу до визначення функцій суб'єктів публічної адміністрації не вироблено, а їх зміст нерідко ототожнюється із завданнями, повноваженнями чи компетенцією відповідного органу.

У зв'язку з цим доцільним є звернення як до доктринальних підходів, сформованих у теорії адміністративного права, так і до нормативного розуміння функцій, що міститься у чинному законодавстві України.

Комплексний аналіз зазначених підходів дозволить визначити характерні ознаки функцій консультативно-дорадчих органів, встановити їх місце у структурі адміністративно-правового статусу та сформувати власне бачення їх класифікації і змісту.

Для формування цілісного уявлення про функції консультативно-дорадчих органів доцільно насамперед звернутися до загальномовного значення поняття «функція». Так, у Словнику української мови «функція» визначається як робота, обов'язок або коло діяльності певного суб'єкта, а також як призначення чи роль будь-якого явища або об'єкта [200]. Отже, у найбільш загальному розумінні функції характеризують основні напрями діяльності, через які реалізується призначення відповідного суб'єкта та досягається мета його існування.

Таке тлумачення є важливим і для дослідження консультативно-дорадчих органів, оскільки дозволяє розглядати їх функції не лише як перелік окремих повноважень чи видів діяльності, а як систему основних напрямів реалізації покладених на них завдань. Саме через функції проявляється практичне призначення консультативно-дорадчих органів, їх роль у забезпеченні взаємодії між органами публічної влади, громадянським суспільством та експертним середовищем, а також їх внесок у формування й реалізацію державної політики.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що поняття «функція» активно використовується законодавцем у різних сферах суспільних відносин і наповнюється змістом залежно від особливостей відповідного правового інституту. Зокрема, у нормативно-правових актах закріплюються такі категорії, як «управлінська функція», «організаційна функція», «фіскальна функція», «трудова функція» [53], «технічна функція», «виробнича функція», «ключова функція» [35], «функція внутрішнього аудиту», «функція безпеки», «функція дистанційного керування» [137], «функція оптимізації [108]», «функція оператора сполучення ринків» [109] та інші.

Зазначене свідчить про універсальний характер категорії «функція», яка використовується для позначення основного призначення, напряму діяльності або ролі відповідного суб'єкта, процесу чи механізму у певній сфері правового регулювання. При цьому конкретний зміст функції визначається цілями створення відповідного інституту та завданнями, покладеними на нього законодавством.

Отже, у контексті дослідження консультативно-дорадчих органів функції доцільно розглядати як основні напрями їх діяльності, що відображають їх суспільне призначення, визначають характер реалізації компетенції та забезпечують виконання покладених на них завдань у сфері взаємодії публічної влади й громадськості.

Таким чином, функції консультативно-дорадчих органів доцільно розуміти як основні напрями їх діяльності, обумовлені метою створення, визначеними завданнями та компетенцією, через реалізацію яких забезпечується виконання їх консультативного, експертного, комунікаційного та представницького призначення у системі публічного управління.

Різноманітність наукових підходів до визначення терміну «консультативно-дорадчі органи» та сприйняття їх як допоміжної інституції [58; 4], зумовлює відсутність комплексної класифікації функцій консультативно-дорадчих органів, яка б повною мірою враховувала сучасний стан розвитку інститутів громадянського суспільства, процеси цифровізації та трансформації публічного управління. Водночас аналіз функціональної ролі консультативно-дорадчих органів свідчить про значно ширший спектр завдань, ніж лише консультативний супровід.

З огляду на відсутність єдиного підходу до визначення функцій консультативно-дорадчих органів, пропонується авторська класифікація, яка найбільш повно відображає їх місце та роль у системі публічного управління.

По-перше, консультативна функція, яка є основною та полягає у підготовці пропозицій, рекомендацій і висновків щодо формування та

реалізації державної політики, удосконалення законодавства, прийняття управлінських рішень, а також вирішення інших питань, що належать до компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

По-друге, комунікаційна функція, що забезпечує постійний діалог між суб'єктами публічної адміністрації, інститутами громадянського суспільства, професійними об'єднаннями, науковою спільнотою та іншими заінтересованими сторонами, сприяє врахуванню громадської думки, підвищенню відкритості діяльності органів влади та розвитку партнерських відносин між державою і суспільством.

По-третє, експертно-аналітична функція, яка полягає у підготовці експертних висновків, аналітичних матеріалів, оцінці проєктів нормативно-правових актів, державних програм, стратегій та інших управлінських документів, а також виробленні обґрунтованих рекомендацій щодо їх удосконалення.

По-четверте, координаційна функція, яка проявляється в узгодженні позицій різних суб'єктів публічного управління, забезпеченні взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями, науковими установами та експертним середовищем під час вироблення спільних рішень.

По-п'яте, представницька функція, що полягає у представництві інтересів окремих соціальних груп, професійних спільнот, молоді, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, осіб з інвалідністю, підприємницького середовища та інших категорій громадян у процесах формування і реалізації державної політики.

По-шосте, інформаційна функція, яка реалізується шляхом поширення інформації про діяльність органів публічної влади, проведення громадських консультацій, забезпечення зворотного зв'язку, організації публічних обговорень, а також інформування громадськості про результати діяльності консультативно-дорадчих органів.

По-сьоме, контрольна (функція громадського контролю), яка реалізується шляхом здійснення моніторингу діяльності органів публічної влади, оцінювання ефективності реалізації державної політики, аналізу виконання прийнятих рішень, підготовки рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків та забезпечення дотримання принципів відкритості, підзвітності й належного врядування. Прикладом реалізації цієї функції є діяльність спостережних комісій [132], громадських рад [128], окремих координаційних органів [174] та інших консультативно-дорадчих утворень [161] на які покладено здійснення окремих форм громадського контролю відповідно до законодавства України.

Запропонована класифікація, на відміну від існуючих наукових підходів, комплексно розкриває функціональне призначення консультативно-дорадчих органів з урахуванням сучасних тенденцій розвитку публічного управління, цифрової трансформації, європейської інтеграції та демократизації механізмів громадської участі. Реалізація зазначених функцій забезпечує належне врахування суспільних інтересів у процесі формування та реалізації державної політики, зміцнює інституційну взаємодію між органами публічної влади та громадянським суспільством, сприяє реалізації принципів відкритості, прозорості, підзвітності й належного врядування, а також підвищує ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Поряд із наведеними основними функціями, сучасний розвиток консультативно-дорадчих органів зумовлює актуалізацію окремих спеціальних напрямів їх діяльності, які не мають самостійного значення як елементи загальної класифікації, проте характеризують сучасні тенденції трансформації їх функціонального призначення.

Зокрема, дедалі більшого значення набуває інноваційно-консультативна функція, що полягає у виробленні та просуванні нових підходів, практик, механізмів і управлінських рішень, спрямованих на вдосконалення діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Реалізація цієї функції проявляється у підготовці пропозицій щодо реформування

законодавства, впровадження цифрових технологій, використання кращих міжнародних практик, а також розробленні рекомендацій, необхідних для реагування на сучасні виклики, пов'язані з воєнним станом, післявоєнним відновленням держави та європейською інтеграцією України.

Крім того, у сучасних умовах особливого значення набуває учасницька (партисипативна) функція консультативно-дорадчих органів, яка полягає у створенні організаційних та процедурних умов для безпосередньої участі громадян, інститутів громадянського суспільства та експертного середовища у процесах формування, реалізації й оцінювання державної політики. Зазначена функція реалізується через проведення громадських консультацій, публічних обговорень, електронних консультацій, засідань громадських рад, діяльність молодіжних рад та інших консультативно-дорадчих органів, забезпечуючи практичне втілення принципів демократії участі, відкритості та належного врядування.

Особливого значення набуває взаємозв'язок окремих функцій консультативно-дорадчих органів, оскільки їх реалізація забезпечує досягнення основної мети діяльності цих органів – ефективної взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадянським суспільством. Визначено, що саме через реалізацію консультативної, комунікаційної, експертно-аналітичної та координаційної функцій забезпечується інституційний зв'язок між громадянським суспільством та суб'єктами публічної адміністрації. У сукупності зазначені функції створюють організаційно-правовий механізм постійного діалогу між державою і суспільством, сприяють врахуванню громадської думки, залученню експертного середовища до процесів вироблення управлінських рішень, а також забезпечують узгодження публічних і суспільних інтересів під час формування та реалізації державної політики.

Таким чином, функціональна характеристика консультативно-дорадчих органів свідчить про їх багатовимірний характер та здатність виконувати не

лише дорадчі, але й координаційні, контрольні та інноваційні функції, що розширює їх значення у системі публічного управління.

Консультативно-дорадчі органи є важливим функціональним елементом системи публічного управління, який забезпечує реалізацію принципів належного врядування та сприяє підвищенню якості управлінських рішень. Їх функціональна характеристика виходить за межі класичного консультативного призначення та охоплює широкий спектр діяльності. З метою підвищення ефективності функціонування консультативно-дорадчих органів доцільно: нормативно закріпити класифікацію їх функцій; розширити механізми громадського контролю; забезпечити інституційну спроможність консультативно-дорадчих органів; удосконалити процедури взаємодії між консультативно-дорадчими органами та органами влади; адаптувати їх діяльність до умов воєнного стану.

Реалізація зазначених пропозицій сприятиме підвищенню ефективності функціонування консультативно-дорадчих органів та зміцненню демократичних засад публічного управління в Україні. Водночас удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів потребує не лише визначення їх поняття та загальних організаційних засад, а й ґрунтового розкриття внутрішньої структури їх адміністративно-правового статусу. Саме тому особливого значення набуває дослідження принципів і функцій консультативно-дорадчих органів, які утворюють функціональну основу їхнього адміністративно-правового статусу.

Обґрунтовано, що принципи та функції консультативно-дорадчих органів утворюють функціональну основу їхнього адміністративно-правового статусу.

В цій частині дисертації досліджено принципи та функції консультативно-дорадчих органів як складові їх адміністративно-правового статусу. Обґрунтовано, що принципи діяльності консультативно-дорадчих органів відображають основоположні засади їх функціонування та

визначають спрямованість взаємодії між органами публічної влади, громадськістю та експертним середовищем.

Встановлено, що діяльність консультативно-дорадчих органів ґрунтується на принципах законності, відкритості, прозорості, колегіальності, добровільності участі, рівності членів, професійності, незалежності та партнерської взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації. Доведено, що дотримання зазначених принципів є необхідною умовою забезпечення ефективної участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики.

Здійснено класифікацію функцій консультативно-дорадчих органів та визначено їх зміст. До основних функцій віднесено консультативну, експертно-аналітичну, комунікаційну, координаційну, представницьку, інформаційну та контрольну функції. Встановлено, що реалізація зазначених функцій забезпечує врахування суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень, сприяє розвитку громадської участі та підвищує ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що принципи та функції консультативно-дорадчих органів перебувають у тісному взаємозв'язку та визначають їх функціональне призначення у системі публічного управління. Обґрунтовано, що через реалізацію своїх функцій консультативно-дорадчі органи забезпечують інституційний зв'язок між державою та громадянським суспільством, виступаючи одним із механізмів демократичного врядування та залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень.

2.2 Суб'єктний склад, порядок формування та організація діяльності консультативно-дорадчих органів

Дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів було б неповним без аналізу їх суб'єктного складу, порядку

формування та організації діяльності, адже саме зазначені елементи забезпечують практичну реалізацію покладених на них функцій та визначають ефективність їх функціонування у системі публічного управління. Особливості персонального складу таких органів, механізми їх утворення та процедурні засади діяльності безпосередньо впливають на рівень репрезентативності, відкритості та спроможності забезпечувати належну взаємодію між суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства.

У сучасних умовах розвитку демократичного врядування та реалізації принципів партисипативної демократії особливого значення набуває формування прозорих і збалансованих процедур створення консультативно-дорадчих органів, які б гарантували рівні можливості участі представників громадськості, наукової спільноти, професійних об'єднань та інших заінтересованих сторін. Водночас різноманітність видів консультативно-дорадчих органів та відсутність єдиних підходів до визначення порядку їх формування й організації діяльності обумовлюють необхідність комплексного наукового дослідження зазначених питань.

З огляду на викладене, у межах цього підрозділу доцільно проаналізувати особливості суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів, дослідити існуючі моделі їх формування, а також визначити основні організаційні засади діяльності, що забезпечують належне виконання ними покладених завдань та реалізацію їх консультативно-дорадчого призначення у системі публічного управління.

Одним із ключових елементів адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів є їхній суб'єктний склад, оскільки саме через визначення кола осіб, які можуть входити до складу таких органів, забезпечується реалізація їхніх завдань, функцій та компетенції. Суб'єктний склад визначає рівень представництва суспільних інтересів, можливість залучення спеціальних знань, експертного потенціалу та забезпечення

взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства.

Під суб'єктним складом доцільно розуміти сукупність учасників відповідних правовідносин, які наділені правосуб'єктністю та реалізують визначені законом права й обов'язки у межах конкретних правовідносин. Такий підхід відповідає загальнотеоретичним положенням, сформульованим О. С. Захаровою щодо суб'єктного складу правовідносин [46].

О. О. Кармаза та К. Л. Каращук зазначають, що доцільно вести мову про суб'єктний склад відповідних правовідносин як про сукупність суб'єктів, наділених загальною та спеціальною правоздатністю і дієздатністю. На думку авторів, під суб'єктами відповідних правовідносин слід розуміти всіх учасників, які наділені правами та обов'язками у межах конкретної процедури та мають відповідну правосуб'єктність. Крім того, автори підкреслюють, що суб'єктний склад охоплює не лише перелік учасників правовідносин, а й особливості їх правового становища, обсяг прав та обов'язків, що дозволяє здійснювати їх класифікацію залежно від ролі у відповідних правовідносинах [47].

Проведене дослідження дозволило встановити, що суб'єктний склад консультативно-дорадчих органів характеризується різноманітністю та не має уніфікованої моделі законодавчого закріплення. До його складу можуть входити представники інститутів громадянського суспільства, наукових установ, закладів вищої освіти, професійних і самоврядних об'єднань, експертного середовища, бізнес-асоціацій, міжнародних організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інші заінтересовані особи, участь яких обумовлена предметом діяльності відповідного консультативно-дорадчого органу.

Різнманітність суб'єктного складу обумовлена функціональним призначенням консультативно-дорадчого органу, сферою його діяльності, компетенцією та правовим статусом суб'єкта публічної адміністрації, при якому він утворюється. Саме специфіка завдань конкретного

консультативно-дорадчого органу визначає необхідність залучення тих чи інших категорій учасників, здатних забезпечити належне представництво суспільних інтересів, професійну експертизу, практичний досвід і міжсекторальну взаємодію. Такий підхід створює належні передумови для вироблення обґрунтованих рекомендацій і пропозицій щодо формування та реалізації державної політики та виключає можливість існування універсального складу консультативно-дорадчих органів.

Саме тому першочергового значення набуває визначення кола суб'єктів, які належать до інститутів громадянського суспільства, оскільки від цього залежить можливість їх участі у формуванні персонального складу консультативно-дорадчих органів та реалізації покладених на них функцій.

Найчисельнішу групу учасників консультативно-дорадчих органів становлять представники інституту громадянського суспільства. Їх залучення забезпечує реалізацію конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, сприяє врахуванню суспільних інтересів під час формування та реалізації державної політики, а також розвитку партнерської взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Водночас чинне законодавство України не містить універсального легального визначення поняття «інститут громадянського суспільства». Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [134], під «інститутом громадянського суспільства» розуміються громадські об'єднання та їх відокремлені підрозділи зі статусом юридичної особи, творчі спілки, які згідно із законодавством та рішеннями органів місцевого самоврядування мають право на отримання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів.

Наведене визначення має спеціальний характер і застосовується виключно у сфері надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних

коштів. Для цілей дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів поняття інституту громадянського суспільства доцільно розглядати у ширшому значенні, охоплюючи ним громадські об'єднання, благодійні організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, органи самоорганізації населення, асоціації, громадські спілки, незалежні аналітичні центри, експертні організації, а також інші неприбуткові організації, які представляють інтереси різних соціальних груп та беруть участь у виробленні й реалізації публічної політики.

Таким чином, участь представників інституту громадянського суспільства у діяльності консультативно-дорадчих органів не повинна обмежуватися виключно суб'єктами, визначеними спеціальним законодавством про державну фінансову підтримку. Натомість до їх складу можуть залучатися представники будь-якого інституту громадянського суспільства, які відповідно до законодавства представляють суспільні, професійні, наукові чи інші публічно значущі інтереси, що відповідає принципам відкритості, представництва та належного врядування.

Важливою складовою суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів є представники наукових установ, участь яких забезпечує наукову обґрунтованість рекомендацій, висновків та пропозицій, що готуються такими органами. Їх залучення сприяє використанню сучасних наукових досягнень, результатів фундаментальних і прикладних досліджень, а також формуванню доказової державної політики у відповідній сфері публічного управління.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [152], науковою установою є юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, утворена в установленому законодавством порядку, для якої наукова та (або) науково-технічна діяльність є основною. При цьому наукова установа є юридичною особою та може мати статус неприбуткової організації. Такий правовий

статус забезпечує її організаційну самостійність та можливість здійснювати науково-експертну діяльність у взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації.

Представники наукових установ беруть участь у діяльності консультативно-дорадчих органів як незалежні експерти, наукові консультанти або члени відповідних колегіальних органів. Їх діяльність спрямована на підготовку науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства, оцінку проєктів нормативно-правових актів, проведення правових, економічних, соціологічних та інших видів експертиз, а також науковий супровід процесів формування й реалізації державної політики.

Водночас участь представників наукових установ у діяльності консультативно-дорадчих органів не повинна розглядатися виключно як форма наукового консультування. Насамперед вона забезпечує впровадження принципу наукової обґрунтованості управлінських рішень, сприяє інтеграції результатів наукових досліджень у практику публічного управління та підвищує якість експертно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Таким чином, представники наукових установ є не лише окремою категорією суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів, а й важливою гарантією професійності, об'єктивності та наукової обґрунтованості їх діяльності, що відповідає сучасним принципам належного врядування, доказового формування державної політики та європейським стандартам публічного управління.

Окрему категорію суб'єктів консультативно-дорадчих органів становлять представники закладів вищої освіти, участь яких забезпечує поєднання освітньої, наукової та експертної складових у процесі формування й реалізації державної політики. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» [107] закладами вищої освіти є університети, академії, інститути та коледжі, які незалежно від форми власності здійснюють освітню діяльність, а

університети, академії та інститути також проводять фундаментальні й прикладні наукові дослідження, виконують функції провідних наукових і методичних центрів та сприяють поширенню наукових знань [216]. Саме тому представники закладів вищої освіти є важливою складовою суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів, забезпечуючи науково-експертний супровід, аналітичне обґрунтування управлінських рішень та впровадження сучасних освітніх і наукових підходів у діяльність суб'єктів публічної адміністрації.

Окрему категорію суб'єктів консультативно-дорадчих органів становлять представники професійних (фахових) об'єднань, які забезпечують врахування інтересів відповідних професійних спільнот під час формування та реалізації державної політики. Їх участь сприяє залученню практичного досвіду, спеціальних знань та професійної експертизи до процесу підготовки управлінських рішень.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що універсальне визначення поняття «фахове об'єднання» або «професійне об'єднання» на законодавчому рівні відсутнє. Водночас чинне законодавство України не містить єдиного легального визначення поняття «фахове об'єднання» або «професійне об'єднання». Правовий статус таких суб'єктів визначається залежно від організаційно-правової форми та сфери їх діяльності. Зокрема, базові засади створення і діяльності громадських об'єднань регламентуються Законом України «Про громадські об'єднання», який визначає їх як добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення і захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема професійних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Окремим різновидом професійних об'єднань є професійні спілки, правовий статус яких визначено Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [164]. Відповідно до зазначеного Закону професійні спілки створюються з метою представництва, здійснення та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів своїх членів.

Представники професійних спілок часто входять до складу консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, представляючи інтереси найманих працівників під час формування та реалізації державної політики.

Важливими суб'єктами громадянського суспільства є також організації роботодавців та їх об'єднання, діяльність яких регулюється Законом України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [159]. Основною метою таких організацій є представництво та захист прав і законних інтересів роботодавців у взаємовідносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, професійними спілками та іншими суб'єктами соціального діалогу. Їх участь у консультативно-дорадчих органах забезпечує врахування позиції бізнес-середовища під час розроблення нормативно-правових актів та реалізації державної економічної політики.

Особливе місце серед професійних об'єднань займають інститути професійного самоврядування, правовий статус яких визначається спеціальними законами. До них належать, зокрема, органи адвокатського самоврядування, діяльність яких регламентується Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [101], органи нотаріального самоврядування відповідно до Закону України «Про нотаріат» [157], а також самоврядні організації аудиторів, арбітражних керуючих, оцінювачів, приватних виконавців та представників інших професій, щодо яких законодавством передбачено особливі механізми самоврядування. Представники таких організацій регулярно залучаються до роботи консультативно-дорадчих органів як носії спеціальних професійних знань та практичного досвіду.

Отже, незважаючи на відсутність у законодавстві єдиного визначення поняття «фахове об'єднання», аналіз спеціального законодавства свідчить про існування значної кількості організацій, які фактично виконують функції професійного представництва та самоврядування. Саме вони становлять

важливу складову суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів, забезпечуючи представництво професійних інтересів, підготовку експертних висновків, участь у громадському обговоренні проєктів рішень та сприяючи виробленню збалансованої державної політики.

Варто також зазначити, що спробу комплексного нормативного врегулювання діяльності таких суб'єктів було здійснено у проєкті Закону України «Про фахові саморегулівні і самоврядні об'єднання» № 4841-1 від 10 вересня 2009 року [182], однак зазначений законопроєкт не був прийнятий. У зазначеному законопроєкті фахове об'єднання визначалося як вид громадського об'єднання, що створюється шляхом самоорганізації фізичних та (або) юридичних осіб з метою реалізації суспільних інтересів, запровадження засад саморегулювання та (або) професійного самоврядування у відповідній професії, сфері діяльності чи галузі відповідно до статуту такого об'єднання.

Незважаючи на те, що наведене визначення не набуло нормативного закріплення, воно відображає основні ознаки професійних об'єднань як інститутів громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на представництво інтересів певної професійної спільноти, вироблення професійних стандартів, здійснення експертної діяльності та взаємодію з органами публічної влади.

У контексті функціонування консультативно-дорадчих органів представники професійних об'єднань забезпечують врахування позиції професійної спільноти під час підготовки проєктів нормативно-правових актів, оцінювання державної політики, розроблення рекомендацій та проведення професійної експертизи. До таких суб'єктів можуть належати професійні асоціації, організації роботодавців, самоврядні професійні організації, торгово-промислові палати, галузеві асоціації, адвокатське та нотаріальне самоврядування, самоврядні організації арбітражних керуючих, аудиторів, оцінювачів та інші професійні об'єднання, діяльність яких пов'язана із забезпеченням публічно значущих інтересів.

Таким чином, професійні об'єднання є важливою складовою суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів, оскільки забезпечують інституційне представництво професійного середовища, сприяють підвищенню якості експертно-аналітичного супроводу діяльності суб'єктів публічної адміністрації та реалізації принципу партнерської взаємодії держави і громадянського суспільства.

Крім цього, важливою складовою суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів є представники експертного середовища. Їх участь забезпечує професійний, незалежний та міждисциплінарний аналіз суспільно значущих питань, підготовку експертних висновків, оцінку проєктів нормативно-правових актів, а також вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо формування та реалізації державної політики. Саме експертне середовище виступає своєрідною комунікаційною ланкою між суб'єктами публічної адміністрації, науковою спільнотою, інститутами громадянського суспільства та громадянами, забезпечуючи реалізацію принципів відкритості, прозорості, належного врядування та доказового формування державної політики.

Водночас чинне законодавство України не містить визначення поняття «експертне середовище», що зумовлює необхідність його доктринального осмислення.

На нашу думку, під експертним середовищем доцільно розуміти сукупність науковців, незалежних експертів, аналітичних центрів, профільних консультантів, професійних асоціацій та інших суб'єктів, які володіють спеціальними знаннями та здійснюють експертно-аналітичний супровід процесів формування, реалізації та оцінювання державної політики.

Важливість залучення експертного середовища до процесів публічного управління підтверджується сучасними міжнародними підходами до «evidence-informed policy-making» (доказового формування державної політики). У документах Організації економічного співробітництва та розвитку [234] зазначається, що ефективне державне управління повинно

ґрунтуватися на використанні найкращих доступних доказів, результатів наукових досліджень, статистичних даних, аналітичних матеріалів та оцінювання державної політики. При цьому одним із ключових чинників успішного впровадження доказового підходу визнається налагодження сталої взаємодії між органами державної влади, науковою спільнотою, експертами та іншими заінтересованими сторонами, а також формування інституційної спроможності державних органів використовувати експертні знання під час прийняття управлінських рішень.

Зазначені підходи повністю узгоджуються із сучасною концепцією належного врядування, відповідно до якої експертне середовище розглядається не лише як джерело спеціальних знань, а і як один із ключових учасників процесу вироблення державної політики. Експерти забезпечують підготовку альтернативних варіантів управлінських рішень, здійснюють їх комплексне оцінювання, аналізують можливі ризики та прогнозують наслідки їх реалізації, що сприяє підвищенню якості, обґрунтованості та легітимності публічних рішень.

Подібної позиції дотримуються і представники українського експертного середовища. Так, М. Орлов зазначає, що ефективне реформування системи публічного управління можливе лише за умови налагодження постійної взаємодії між законодавцями, органами публічної влади, експертним середовищем та територіальними громадами. На його думку, експерти виконують важливу функцію систематизації, наукового обґрунтування та професійного супроводу управлінських рішень, забезпечують двосторонній зв'язок між державою та громадянським суспільством, сприяють врахуванню позиції територіальних громад під час підготовки нормативно-правових актів і вироблення державної політики. Такий підхід дозволяє перейти від формального громадського обговорення до реального партнерства між державою, експертами та суспільством [88].

У діяльності консультативно-дорадчих органів представники експертного середовища забезпечують проведення правової, економічної,

фінансової, соціальної, антикорупційної та інших видів експертиз, беруть участь у підготовці аналітичних матеріалів, експертних висновків і рекомендацій, здійснюють оцінювання ефективності реалізації державної політики, а також сприяють виробленню збалансованих управлінських рішень з урахуванням інтересів усіх заінтересованих сторін.

Таким чином, представники експертного середовища є самостійною категорією суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів, участь яких забезпечує реалізацію консультативної, експертно-аналітичної, комунікаційної та координаційної функцій, сприяє впровадженню принципів доказового формування державної політики (*evidence-informed policy-making*), підвищує якість діяльності суб'єктів публічної адміністрації та зміцнює партнерську взаємодію між державою і громадянським суспільством.

Окрему категорію суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів становлять представники бізнесу та бізнес-асоціацій. Їх участь забезпечує врахування інтересів суб'єктів господарювання під час формування та реалізації державної політики, підготовки проєктів нормативно-правових актів, удосконалення регуляторного середовища, розвитку підприємництва та інвестиційної діяльності. Залучення представників бізнес-спільноти до діяльності консультативно-дорадчих органів сприяє виробленню збалансованих управлінських рішень, заснованих на поєднанні публічних і приватних інтересів.

В Україні функціонує значна кількість бізнес-асоціацій та торгово-промислових палат, які представляють інтереси окремих галузей економіки, професійних спільнот та іноземних інвесторів. Як зазначає державна установа UkraineInvest [237], бізнес-асоціації є важливим інституційним представником бізнесу, забезпечують комунікацію між підприємницьким середовищем та органами державної влади, беруть участь у формуванні державної економічної політики, розробленні законодавчих ініціатив, підготовці експертних висновків та вдосконаленні регуляторного

середовища. Саме через такі організації держава отримує можливість враховувати позицію бізнесу під час прийняття управлінських рішень.

До найбільш впливових бізнес-асоціацій, що беруть активну участь у взаємодії з органами публічної влади, належать: Європейська Бізнес Асоціація [40], Американська торговельна палата в Україні [6], Торгово-промислова палата України [170] Український союз промисловців і підприємців, Український клуб аграрного бізнесу, а також галузеві та міжнародні торговельні палати й бізнес-об'єднання [237]. Представники зазначених організацій входять до складу численних консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, беруть участь у роботі громадських рад, експертних та робочих груп, надають пропозиції щодо вдосконалення законодавства, дерегуляції, розвитку інвестиційного клімату, міжнародної торгівлі та підтримки підприємництва.

Участь бізнес-асоціацій у діяльності консультативно-дорадчих органів сприяє реалізації принципів партнерства держави і бізнесу, відкритості та прозорості публічного управління, а також забезпечує врахування практичного досвіду суб'єктів господарювання під час підготовки управлінських рішень. Означене особливо важливо у сферах митної, податкової, інвестиційної, регуляторної та економічної політики, де ефективність державних рішень значною мірою залежить від конструктивного діалогу між органами влади та бізнес-спільнотою.

Водночас аналіз сучасної практики формування консультативно-дорадчих органів свідчить про відсутність єдиного законодавчо визначеного механізму забезпечення представництва заінтересованих сторін. У більшості випадків порядок добору членів таких органів визначається індивідуально суб'єктом публічної адміністрації, що створює значну дискрецію щодо визначення персонального складу та не завжди забезпечує дотримання принципів відкритості, прозорості, рівності можливостей і представницькості.

Показовим прикладом є формування робочої групи з підготовки проєкту нового Митного кодексу України [188], до складу якої було включено представників п'ятнадцяти бізнес-асоціацій. Незважаючи на широке залучення бізнес-спільноти, порядок відбору відповідних організацій не передбачав проведення відкритого конкурсу або іншої прозорої процедури визначення представників. Водночас не було забезпечено представництва всіх заінтересованих груп, діяльність яких безпосередньо пов'язана із функціонуванням митної системи. Зокрема, до роботи не були залучені представники всеукраїнської профспілкової організації [187], які представляють інтереси посадових осіб митних органів, хоча питання кадрового забезпечення, проходження служби, соціальних гарантій та організації діяльності митної служби також становили предмет підготовки нового законодавчого регулювання. Означену проблему було висвітлено ГО «Молодіжний центр розвитку» в протокольному рішенні за результатами круглого столу, проведеного на базі Української академії наук [187].

Наведений приклад свідчить про необхідність нормативного закріплення єдиних вимог до формування консультативно-дорадчих органів та інших консультативних механізмів при суб'єктах публічної адміністрації. Такі вимоги повинні передбачати відкритість процедур формування, публічність критеріїв відбору учасників, забезпечення представництва основних заінтересованих сторін, можливість подання заявок усіма суб'єктами, діяльність яких пов'язана з предметом роботи відповідного органу, а також належне обґрунтування рішень щодо включення або відмови у включенні до його складу.

З огляду на що, незалежно від виду консультативно-дорадчого органу чи робочої групи, створеної при суб'єкті публічної адміністрації, законодавством мають бути закріплені мінімальні гарантії формування їх складу, зокрема: обов'язкове оприлюднення інформації про формування такого органу; відкритий прийом кандидатур; визначення чітких критеріїв

відбору; забезпечення представництва основних груп заінтересованих сторін; оприлюднення результатів відбору та мотивів прийнятого рішення.

Таким чином, бізнес-асоціації слід розглядати як самостійну категорію суб'єктів консультативно-дорадчих органів, які забезпечують інституційне представництво інтересів підприємницького середовища, здійснюють експертно-консультативний супровід державної політики та сприяють реалізації принципів належного врядування, публічно-приватного партнерства і демократичного врядування.

Представники міжнародних організацій можуть залучатися до складу консультативно-дорадчих органів або брати участь у їх діяльності як партнери, спостерігачі, експерти чи консультанти. Їх участь має особливе значення у сферах реформування публічного управління, європейської інтеграції, антикорупційної політики, відновлення України, захисту прав людини, цифровізації та розвитку громадянського суспільства. Залучення міжнародних організацій дозволяє враховувати міжнародні стандарти, кращі зарубіжні практики, експертну та технічну допомогу, а також забезпечує додатковий рівень відкритості й прозорості у процесі підготовки управлінських рішень. Практика діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні свідчить про активне залучення до їх роботи представників міжнародних організацій та міжнародних проєктів технічної допомоги. Зокрема, представники Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (EUAM Ukraine) [64] беруть участь у роботі консультативних, координаційних та робочих органів, утворених при органах сектору безпеки і правопорядку, надаючи стратегічні консультації, експертну підтримку та методичний супровід реформ відповідно до стандартів Європейського Союзу. Основними напрямками діяльності місії є реформування цивільного сектору безпеки, розвиток верховенства права, удосконалення законодавства, інституційної спроможності органів державної влади та підтримка процесу європейської інтеграції України.

Водночас представники міжнародних організацій беруть участь у діяльності консультативно-дорадчих органів у сфері запобігання корупції. Наприклад, до складу Національної ради з питань антикорупційної політики [154] можуть залучатися представники міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на підтримку антикорупційної реформи, а одним із завдань Ради є забезпечення виконання рекомендацій міжнародних організацій, зокрема Організації економічного співробітництва та розвитку, Групи держав проти корупції та інших міжнародних інституцій.

Крім того, представники міжнародних організацій регулярно залучаються до діяльності консультативних та робочих органів при центральних органах виконавчої влади у сферах цифрової трансформації, відновлення України, митної та податкової реформ, децентралізації, захисту прав людини, судової та правоохоронної реформ, виступаючи як незалежні експерти, консультанти або спостерігачі [230]. Такий формат співпраці забезпечує імплементацію міжнародних стандартів належного врядування, сприяє використанню кращих європейських практик та підвищує рівень відкритості, прозорості й довіри до діяльності консультативно-дорадчих органів.

Окрему категорію суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів становлять представники органів державної влади. Їх участь забезпечує організаційний зв'язок консультативно-дорадчого органу із суб'єктом публічної адміністрації, при якому він утворюється, а також сприяє практичному врахуванню підготовлених рекомендацій, пропозицій і висновків у процесі формування та реалізації державної політики. Як уже зазначалося, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [184] передбачає можливість утворення колегій та інших консультативних, дорадчих і допоміжних органів при центральних органах виконавчої влади. Участь представників органів державної влади може проявлятися у входженні до персонального складу консультативно-дорадчого органу, здійсненні його організаційного, інформаційного та матеріально-технічного

забезпечення, участі у засіданнях, роботі робочих груп і комісій, підготовці проєктів рішень, а також забезпеченні розгляду та реалізації рекомендацій, підготовлених консультативно-дорадчим органом. У ряді випадків законодавство прямо передбачає обов'язкове включення посадових осіб відповідних органів державної влади до складу консультативно-дорадчих органів, що обумовлено необхідністю забезпечення міжвідомчої взаємодії, координації діяльності та належного виконання покладених на них завдань.

Важливе місце у суб'єктному складі консультативно-дорадчих органів посідають представники органів місцевого самоврядування. Їх участь забезпечує врахування потреб територіальних громад, регіональної специфіки, місцевих інтересів та практичних проблем реалізації державної політики на місцевому рівні. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [149] наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо утворення консультативно-дорадчих органів для реалізації власних і делегованих повноважень. Представники органів місцевого самоврядування можуть виступати як членами таких органів, так і суб'єктами їх утворення та організаційного забезпечення діяльності. Крім того, законодавством передбачено створення при органах місцевого самоврядування окремих видів консультативно-дорадчих органів, до складу яких входять як посадові особи відповідної ради або її виконавчих органів, так і представники громадськості, експертного середовища та інших заінтересованих сторін. Прикладами є молодіжні ради [183], ради з питань внутрішньо переміщених осіб [175], координаційні ради [174], консультативні ради з питань розвитку підприємництва [165], архітектурно-містобудівні ради [171], ради безбар'єрності [178], інклюзивності [180] тощо.

Таким чином, представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування є не лише учасниками консультативно-дорадчих органів, а й важливою складовою механізму реалізації їхніх рішень. Саме вони забезпечують інституційний зв'язок між консультативно-дорадчим органом і відповідним суб'єктом публічної адміністрації, сприяють

практичному впровадженню підготовлених рекомендацій, організовують взаємодію із заінтересованими сторонами та забезпечують виконання організаційних і процедурних аспектів діяльності таких органів.

До суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів можуть залучатися також інші заінтересовані особи, участь яких обумовлена предметом діяльності відповідного органу. До них можна віднести представників територіальних громад, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, осіб з інвалідністю, молоді, підприємців, благодійних організацій, волонтерського середовища, медіа, незалежних експертів та інших осіб, інтереси яких безпосередньо пов'язані з питаннями, що розглядаються консультативно-дорадчим органом. Такий підхід відповідає логіці Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114], яка спрямована на забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Таким чином, суб'єктний склад консультативно-дорадчих органів має відкритий та варіативний характер і формується залежно від мети створення відповідного органу, сфери його діяльності, кола питань, що належать до його компетенції, а також необхідності забезпечення представництва основних заінтересованих сторін. Саме різноманітність суб'єктного складу дозволяє консультативно-дорадчим органам виконувати функцію інституційного посередника між державою, органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством, науковою та експертною спільнотою, бізнесом й іншими учасниками публічного управління.

Проведений аналіз законодавства та практики діяльності консультативно-дорадчих органів свідчить, що чинне нормативно-правове регулювання не встановлює універсального переліку осіб, які можуть входити до їх складу. Персональний склад кожного консультативно-дорадчого органу визначається індивідуально з урахуванням його функціонального призначення, сфери діяльності, компетенції суб'єкта

публічної адміністрації, при якому він утворюється, а також особливостей нормативно-правового регулювання окремих видів консультативно-дорадчих органів. Такий підхід забезпечує можливість залучення саме тих осіб, професійні знання, практичний досвід та представницькі повноваження яких є необхідними для підготовки обґрунтованих рекомендацій і пропозицій щодо вирішення відповідних питань.

Зазначене зумовлює істотні відмінності у персональному складі окремих видів консультативно-дорадчих органів. Так, до складу громадських рад при органах виконавчої влади включаються виключно представники інститутів громадянського суспільства відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114]. Молодіжні ради формуються переважно з представників молодіжних та дитячих громадських об'єднань, органів студентського самоврядування, молодих вчених, молодіжних центрів та активної молоді відповідно до Типових положень про молодіжну раду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1198 [138]. До складу рад з питань внутрішньо переміщених осіб включаються представники внутрішньо переміщених осіб, громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади відповідно до Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 року № 812 [135]. Натомість спостережні комісії формуються із представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших осіб відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2004 року № 429 [132], а науково-консультативні ради, як правило, складаються з провідних науковців, суддів, адвокатів та інших фахівців у відповідній галузі права.

Таким чином, відсутність законодавчо визначеного універсального складу консультативно-дорадчих органів є об'єктивною особливістю їх правової природи, оскільки забезпечує можливість формування

персонального складу з урахуванням специфіки діяльності конкретного органу. Водночас така гнучкість повинна поєднуватися із законодавчим закріпленням мінімальних вимог до порядку формування консультативно-дорадчих органів, зокрема щодо відкритості процедур, забезпечення представництва основних заінтересованих сторін, прозорості відбору, недискримінаційності та дотримання балансу публічних і приватних інтересів.

На підставі проведеного дослідження вважаємо за доцільне класифікувати членів консультативно-дорадчих органів за критерієм їх правового статусу та характеру представництва, виокремивши такі основні групи:

1) представники інституту громадянського суспільства, до яких належать громадські об'єднання [110], благодійні організації [103], творчі спілки [163], організації роботодавців [159], професійні спілки [164], органи самоорганізації населення [158], релігійні організації [166], асоціації, громадські спілки та інші інституції, що представляють інтереси відповідних соціальних груп;

2) представники суб'єктів публічної адміністрації, до яких належать представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних органів, підприємств, установ та організацій публічного сектору, участь яких забезпечує взаємодію консультативно-дорадчих органів із відповідним суб'єктом публічної адміністрації та створює умови для практичної реалізації підготовлених рекомендацій [114];

3) представники наукової та експертної спільноти, до яких доцільно віднести науковців, представників наукових установ, закладів вищої освіти, аналітичних центрів, незалежних експертів, консультантів та інших фахівців, які забезпечують експертно-аналітичний супровід діяльності консультативно-дорадчих органів [152];

4) представники професійних самоврядних та професійних об'єднань, до яких належать органи адвокатського, нотаріального, аудиторського,

лікарського та інших видів професійного самоврядування, бізнес-асоціації, торгово-промислові палати, галузеві асоціації, інші професійні організації, що представляють інтереси відповідної професійної спільноти [170];

5) представники окремих соціальних груп, участь яких обумовлена специфікою діяльності конкретного консультативно-дорадчого органу. До цієї категорії можуть належати молодь, ветерани війни, внутрішньо переміщені особи, особи з інвалідністю, представники національних меншин, волонтерських організацій, сімей загиблих захисників України та інших категорій населення, інтереси яких безпосередньо пов'язані з предметом діяльності відповідного консультативно-дорадчого органу [160].

Запропонована класифікація, на відміну від існуючих наукових підходів, ґрунтується не на органі, при якому утворено консультативно-дорадчий орган, а на характері представництва суспільних інтересів та правовому статусі його членів, що дозволяє комплексно відобразити сучасний суб'єктний склад консультативно-дорадчих органів незалежно від сфери їх діяльності.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів є порядок формування їх персонального складу. Саме процедура формування забезпечує легітимність діяльності консультативно-дорадчого органу, визначає рівень представництва заінтересованих сторін, відкритість його діяльності та створює передумови для ефективного виконання покладених на нього консультативних, експертних і координаційних функцій.

Аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення механізмів формування персонального складу таких органів, що зумовлює існування різних способів їх утворення залежно від виду консультативно-дорадчого органу, суб'єкта публічної адміністрації, при якому він створюється, а також особливостей нормативно-правового регулювання відповідної сфери.

Проведений аналіз нормативно-правового регулювання дозволяє дійти висновку, що способи формування консультативно-дорадчих органів можуть бути поділені на: а) нормативно визначені та б) факультативні. До нормативно визначених належать способи формування, які прямо передбачені законодавством або типовими положеннями про відповідні консультативно-дорадчі органи (наприклад, формування громадських рад відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 [114]). Факультативні способи формування застосовуються у випадках, коли нормативно-правовий акт не встановлює обов'язкової процедури формування персонального складу, а відповідний суб'єкт публічної адміністрації самостійно визначає порядок добору, делегування або призначення членів консультативно-дорадчого органу з урахуванням специфіки його діяльності [129].

Водночас проведене дослідження свідчить, що наведений підхід не дозволяє повною мірою відобразити різноманітність існуючих моделей формування персонального складу консультативно-дорадчих органів. У зв'язку з цим на підставі проведеного дослідження пропонується авторська класифікація способів їх формування, яка включає:

1) конкурсний спосіб, який передбачає відкритий добір членів консультативно-дорадчого органу шляхом проведення конкурсу, установчих зборів або інших публічних процедур відбору. Такий спосіб найбільш характерний для формування громадських рад відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 996 [114];

2) представницький спосіб, за якого члени консультативно-дорадчого органу делегуються відповідними органами, установами, громадськими об'єднаннями, професійними асоціаціями, бізнес-об'єднаннями чи іншими інститутами громадянського суспільства. У цьому випадку представництво здійснюється від імені відповідної організації або соціальної групи;

3) адміністративний спосіб, який полягає у персональному призначенні членів консультативно-дорадчого органу суб'єктом публічної адміністрації,

при якому він утворюється. Такий порядок характерний для більшості консультативних, дорадчих та координаційних органів при Президентові України, Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади та місцевих державних адміністраціях [146];

4) змішаний спосіб, який поєднує елементи кількох наведених способів, зокрема делегування окремих представників, проведення конкурсного відбору та призначення членів за рішенням суб'єкта утворення. Саме змішаний спосіб сьогодні є найбільш поширеним у практиці формування консультативно-дорадчих органів.

Примітно, що найбільш поширеними способами формування консультативно-дорадчих органів є делегування представників інституту громадянського суспільства, проведення установчих зборів, конкурсних процедур та персональне призначення членів відповідними суб'єктами владних повноважень.

Важливо зазначити, що запропонована авторська класифікація способів формування консультативно-дорадчих органів найбільш повно відображає сучасну практику їх створення та функціонування. Її практичне значення полягає у можливості використання як теоретичної основи для уніфікації законодавства у сфері консультативно-дорадчої діяльності, зокрема під час розроблення та прийняття спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність».

Таким чином, проведений аналіз дає підстави стверджувати, що чинне законодавство України передбачає різні моделі формування консультативно-дорадчих органів. Порядок їх утворення визначається залежно від: правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, при якому вони створюються; особливостей відповідного виду консультативно-дорадчого органу; специфіки завдань і функцій, покладених на нього.

Такий підхід забезпечує необхідну гнучкість механізму формування консультативно-дорадчих органів, однак одночасно зумовлює відсутність

єдиних стандартів щодо порядку їх створення, що обґрунтовує необхідність подальшої уніфікації законодавчого регулювання.

Окремої уваги потребує питання набуття членства у консультативно-дорадчих органах. Проведений аналіз особливостей правового регулювання дозволяє дійти висновку, що порядок набуття членства у консультативно-дорадчих органах не є уніфікованим. Він визначається залежно від виду консультативно-дорадчого органу, особливостей його правового статусу та нормативно-правового акта, яким регламентується його діяльність.

Найбільш поширеними підставами набуття членства є: обрання за результатами конкурсних процедур або установчих зборів; делегування відповідною організацією, установою чи об'єднанням; персональне призначення суб'єктом утворення; включення до складу консультативно-дорадчого органу за посадою [28].

При цьому для окремих консультативно-дорадчих органів законодавством встановлюються додаткові вимоги до кандидатів, зокрема щодо досвіду професійної діяльності, належності до відповідної соціальної чи професійної групи, відсутності конфлікту інтересів або представництва певної категорії суб'єктів.

Дослідження спеціальних нормативно-правових актів [114], що регламентують діяльність окремих видів консультативно-дорадчих органів, дає підстави стверджувати, що підстави припинення членства також не мають уніфікованого характеру. Найчастіше до таких підстав належать: закінчення строку повноважень; подання особистої заяви про припинення членства; відкликання суб'єктом, який делегував представника; припинення діяльності організації, представником якої є член консультативно-дорадчого органу; систематичне невиконання обов'язків або неучасть у роботі органу; смерть особи або настання інших обставин, що унеможливають подальшу участь у його діяльності. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про доцільність законодавчої уніфікації загальних підстав набуття та

припинення членства у консультативно-дорадчих органах із залишенням можливості встановлення спеціальних правил для окремих їх видів.

Крім цього, варто відмітити, що організаційні засади діяльності консультативно-дорадчих органів також не мають уніфікованого законодавчого регулювання. Водночас аналіз чинних положень про консультативно-дорадчі органи дозволяє виокремити спільні організаційні елементи їх діяльності, до яких належать: голова консультативно-дорадчого органу; заступник голови; секретар; члени органу; постійні та тимчасові робочі групи; проведення засідань; прийняття рекомендацій, висновків та пропозицій; інформаційне та організаційне забезпечення діяльності. Саме зазначені елементи забезпечують належне функціонування консультативно-дорадчого органу незалежно від сфери його діяльності та суб'єкта публічної адміністрації, при якому він утворений.

Окремим елементом адміністративно-правової характеристики консультативно-дорадчих органів є організація діяльності консультативно-дорадчих органів. Вона охоплює порядок скликання та проведення засідань, визначення кворуму, процедуру обговорення питань порядку денного, прийняття рішень, оформлення протоколів, утворення постійних або тимчасових робочих груп, діяльність голови, заступника голови, секретаря та інших організаційних структур, а також інформаційне забезпечення роботи відповідного органу. Основною організаційною формою діяльності консультативно-дорадчих органів є засідання, за результатами якого приймаються рекомендації, висновки, пропозиції, протокольні рішення та інші акти консультативного характеру. Такі акти не мають владно-розпорядчого характеру, однак виступають важливим інструментом експертного супроводу, громадської участі та комунікації між консультативно-дорадчим органом і суб'єктом публічної адміністрації, при якому він утворений.

Таким чином, проведене дослідження дозволило встановити, що особливості суб'єктного складу, порядку формування персонального складу,

набуття та припинення членства, а також організації діяльності консультативно-дорадчих органів безпосередньо впливають на ефективність їх функціонування та рівень представництва суспільних інтересів. Саме суб'єктний склад визначає репрезентативність консультативно-дорадчого органу, забезпечує баланс публічних і приватних інтересів, а також належний рівень професійної, наукової та громадської експертизи під час підготовки рекомендацій і пропозицій. Проведений аналіз засвідчив відсутність єдиного законодавчого підходу до регулювання порядку формування персонального складу, набуття та припинення членства, а також організаційних засад діяльності консультативно-дорадчих органів. У зв'язку з цим доведено, що сучасна модель формування консультативно-дорадчих органів потребує посилення прозорості процедур відбору, розширення можливостей залучення представників різних соціальних груп та забезпечення належного рівня їх репрезентативності. Водночас обґрунтовано, що організація діяльності консультативно-дорадчих органів повинна базуватися на принципах відкритості, професійності та інституційної незалежності, які мають отримати належне нормативне закріплення й практичну реалізацію. Реалізація зазначених підходів сприятиме виробленню уніфікованих стандартів формування та діяльності консультативно-дорадчих органів, підвищенню відкритості, прозорості та результативності їх функціонування у системі публічного управління.

В цій частині дисертації досліджено особливості формування персонального складу консультативно-дорадчих органів, порядок набуття та припинення членства, а також організаційні засади їх діяльності. Встановлено, що суб'єктний склад консультативно-дорадчих органів характеризується різноманітністю та може включати представників інститутів громадянського суспільства, наукових установ, професійних об'єднань, експертного середовища, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих осіб.

Проаналізовано нормативно визначені та факультативні способи формування консультативно-дорадчих органів. З'ясовано, що порядок їх утворення залежить від правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, при якому вони створюються, а також від виду консультативно-дорадчого органу. Встановлено, що найбільш поширеними способами формування є делегування представників інститутів громадянського суспільства, проведення установчих зборів, конкурсних процедур та персональне призначення членів відповідними суб'єктами владних повноважень.

Досліджено організацію діяльності консультативно-дорадчих органів, яка охоплює порядок проведення засідань, прийняття рішень, утворення робочих груп, діяльність керівних органів та інформаційне забезпечення їх роботи. Визначено, що основною організаційною формою діяльності консультативно-дорадчих органів є засідання, за результатами яких приймаються рекомендації, висновки, пропозиції та інші акти консультативного характеру.

2.3 Компетенція та повноваження консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні

Визначення компетенції та повноважень консультативно-дорадчих органів має ключове значення для з'ясування їх місця у системі публічного управління та розкриття особливостей їх адміністративно-правового статусу. Саме компетенція окреслює межі діяльності відповідного органу, визначає коло питань, у вирішенні яких він бере участь, а також характеризує юридичні можливості щодо реалізації покладених на нього функцій. Водночас повноваження виступають практичним інструментом реалізації компетенції та забезпечують виконання консультативно-дорадчими органами їх суспільного призначення.

На відміну від суб'єктів владних повноважень, консультативно-дорадчі органи не наділені владно-розпорядчими функціями та не приймають

обов'язкових до виконання управлінських рішень. Їх діяльність ґрунтується на підготовці рекомендацій, висновків, пропозицій, проведенні консультацій та експертно-аналітичній роботі, що обумовлює специфічний характер їх компетенції та особливості реалізації відповідних повноважень. Саме тому дослідження змісту компетенції таких органів потребує врахування їх правової природи та функціонального призначення як інституційного механізму забезпечення участі громадськості у публічному управлінні.

У зв'язку з цим у межах даного підрозділу доцільно проаналізувати доктринальні підходи до розуміння компетенції та повноважень консультативно-дорадчих органів, визначити їх зміст і характерні особливості, а також дослідити роль зазначених елементів у забезпеченні ефективної взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадянським суспільством.

Дослідження національного законодавства свідчить, що універсальне визначення поняття «компетенція» у сфері діяльності суб'єктів публічної адміністрації відсутнє. Примітно, що в окремих нормативно-правових актах законодавець по-різному підходив до визначення цього поняття. Так, у Державному стандарті початкової загальної освіти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2011 р. № 462 (втратив чинність) [117], «компетенція» визначалася як суспільно визнаний рівень знань, умінь, навичок і ставлень у певній сфері діяльності людини, тоді як «компетентність» розглядалася як набута у процесі навчання інтегрована здатність особистості, що складається із знань, досвіду, цінностей і ставлень та реалізується на практиці. Крім того, зазначений Державний стандарт розрізняв окремі види компетентностей, зокрема: ключову, громадянську, комунікативну, міжпредметну, предметну, соціальну, природничу та математичну компетентності, а також відповідні предметні компетенції. Такий підхід був характерний виключно для сфери освіти та відображав компетентнісну модель навчання, а не розуміння компетенції як елемента адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

Показовим є й підхід законодавства Європейського Союзу до визначення поняття «компетенція». Так, відповідно до Директиви (ЄС) 2017/2397 Європейського Парламенту і Ради від 12 грудня 2017 року про визнання професійних кваліфікацій у внутрішньому судноплаванні та про скасування директив Ради 91/672/ЄЕС та 96/50/ЄС, «компетенція» означає доведену здатність використовувати знання та навички, яких вимагають установлені стандарти для належного виконання завдань, необхідних для експлуатації плавучих засобів внутрішнього плавання [106]. Таке визначення, як і положення освітнього законодавства України, характеризує компетенцію як категорію професійної діяльності та кваліфікації особи.

Аналіз окремих нормативно-правових актів України та Європейського Союзу свідчить, що поняття «компетенція» не має універсального нормативного змісту. У сфері освіти та професійної підготовки воно використовується для характеристики рівня знань, умінь, навичок або доведеної здатності особи виконувати професійні завдання.

У сучасній HR-практиці компетенція трактується як сукупність знань, умінь, навичок та особистісних характеристик, необхідних для ефективного виконання професійної діяльності. Залежно від змісту компетенції поділяють на поведінкові, технічні та лідерські, а їх систематизований перелік формує модель компетенцій відповідної посади [226].

Натомість у теорії адміністративного права поняття «компетенція» має інше змістовне наповнення та визначає, як правило, обсяг юридично закріплених повноважень, прав і обов'язків суб'єкта публічної адміністрації. Так, В. Б. Авер'янов розглядав компетенцію як сукупність юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), необхідних для виконання покладених на відповідний суб'єкт завдань і функцій [4], тоді як Ю. П. Битяк визначав компетенцію як владні повноваження, певний обсяг державної діяльності або коло питань, які орган уповноважений вирішувати відповідно до законодавства, тобто сукупність його функцій і повноважень щодо встановлених предметів відання [11].

Узагальнення наукових підходів до розуміння компетенції, аналіз чинного законодавства та особливостей адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів дають підстави сформулювати авторське визначення цього поняття. Так, «компетенцію консультативно-дорадчого органу» доцільно визначати як встановлену законодавством сукупність предметів відання, повноважень, прав та обов'язків, необхідних для реалізації покладених на нього консультативних, експертних, координаційних, інформаційних та інших функцій, спрямованих на забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

У контексті дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів важливе значення має розмежування понять «компетенція» та «повноваження», які нерідко ототожнюються у нормативно-правових актах і науковій літературі.

З метою більш повного розкриття змісту поняття «повноваження» доцільно звернутися також до його загальномовного розуміння. Так, відповідно до Словника української мови, повноваження визначається як право, надане кому-небудь для здійснення певної діяльності, а також як права, надані особі чи органу органами влади [201]. Таке тлумачення відображає загальне розуміння повноважень як юридично наданої можливості здійснювати певні дії або реалізовувати визначені права. Незважаючи на те, що в юридичній літературі зазначені поняття нерідко ототожнюються, їх зміст є різним.

Аналіз сучасних наукових досліджень свідчить, що категорія «повноваження» достатньо широко досліджується у вітчизняній юридичній науці, однак переважно крізь призму компетенції окремих суб'єктів публічної влади. Зокрема, предметом наукового аналізу є дискреційні повноваження Національної поліції України (В. М. Галуцько [20]), повноваження Президента України у сфері військового управління (С. М. Мельник [79]), законодавчі повноваження Українського народу (Г. В. Задорожня [43]), повноваження прокурора у судовому провадженні (В. В. Колодчин, А. Р.

Туманянц [56]), повноваження суду та слідчого судді у цивільному й кримінальному судочинстві (В. М. Притуляк [100]), дискреційні повноваження працівників органів внутрішніх справ як корупційний ризик (С. О. Шатрава [225]), додаткові повноваження поліцейських в умовах воєнного стану (А. П. Плахотний, Є. В. Швець [96]), а також повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надання соціальних послуг (О. М. Яремко, Г. С. Гірняк [229]).

Зазначене цілком справедливо підтверджує думку А. В. Солонара, який вказує, що у юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення поняття «повноваження». Автор відзначає, що найбільш обґрунтованим є розуміння повноважень як сукупності закріплених законодавством прав і обов'язків відповідного суб'єкта (в тому числі громадських організацій), необхідних для реалізації покладених на нього функцій, оскільки саме такий підхід найбільш повно відображає їх зміст і структуру [208]. В іншому розумінні «повноваження» розглядаються як права, надані кому-небудь для здійснення чогось, компетенція, доручення, повновласть [85].

Таким чином, проведений аналіз наукових джерел дає підстави констатувати, що питання компетенції та повноважень консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні фактично не було предметом самостійного комплексного адміністративно-правового дослідження. У науковій літературі відсутні праці, присвячені визначенню змісту компетенції консультативно-дорадчих органів, її структурних елементів, класифікації повноважень та особливостей їх реалізації у механізмі взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства. Зазначене обумовлює необхідність комплексного дослідження цієї проблематики та підтверджує актуальність її подальшого наукового опрацювання.

Одним із важливих елементів компетенції консультативно-дорадчих органів є їх повноваження. При цьому повноваження не слід ототожнювати з компетенцією, оскільки остання є більш широкою правовою категорією, що

охоплює не лише сукупність прав та обов'язків суб'єкта, а й предмет відання, завдання, функції та межі здійснення відповідної діяльності. Саме повноваження становлять лише один із структурних елементів компетенції, через який реалізуються покладені на суб'єкта функції та завдання. Такий підхід є усталеним у теорії адміністративного права та підтримується, зокрема, В. Б. Авер'яновим і Ю. П. Битяком, які розглядають компетенцію як комплексну характеристику правового статусу органу публічної влади, а повноваження як її складову частину [4].

Якщо компетенція визначає загальну сферу, межі та зміст діяльності консультативно-дорадчого органу, то повноваження характеризують конкретні юридично визначені можливості щодо реалізації покладених на нього функцій і завдань.

Додаткове розуміння співвідношення понять «компетенція» та «повноваження» міститься у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. У зазначеному документі повноваження органу виконавчої влади визначаються як закріплені за ним права та обов'язки, а поняття «компетенція» використовується для визначення обсягу повноважень, покладених на відповідний орган відповідно до його завдань і функцій [141]. Таким чином, ще на концептуальному рівні адміністративної реформи було закладено підхід, відповідно до якого компетенція є ширшим поняттям, ніж повноваження, та охоплює визначений законодавством обсяг діяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

Разом із тим наведене положення було сформульовано щодо органів виконавчої влади, які реалізують державно-владні повноваження та приймають обов'язкові для виконання рішення. На відміну від них, консультативно-дорадчі органи не здійснюють владно-розпорядчих функцій, не приймають обов'язкових для виконання рішень, не видають нормативно-правових чи індивідуальних актів владного характеру, не застосовують заходів адміністративного примусу та не здійснюють юрисдикційної

діяльності. Така специфіка обумовлена їх особливою правовою природою, яка відрізняється від компетенції суб'єктів владних повноважень відсутністю владно-розпорядчого змісту, функціональним призначенням та спрямованістю на вироблення рекомендаційних рішень, а відтак визначає і межі їх компетенції.

Примітно, що ефективність реалізації компетенції консультативно-дорадчих органів залежить не від обов'язковості їх рішень, а від рівня інтегрованості їх діяльності у процес підготовки та прийняття управлінських рішень.

Особливістю реалізації компетенції консультативно-дорадчих органів є те, що результати їх діяльності оформлюються переважно у формі рекомендацій, висновків, пропозицій, резолюцій, експертних висновків та інших актів консультативного характеру. Такі акти не породжують безпосередніх юридичних наслідків для невизначеного кола осіб і не є обов'язковими до виконання, однак це не зменшує їх значення для процесів публічного управління. Навпаки, вони виступають важливим інструментом формування громадської думки, експертного супроводу підготовки та прийняття управлінських рішень, забезпечення взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, а також реалізації принципів відкритості, прозорості, участі громадськості й належного врядування. Саме через такі акти реалізуються консультативні, експертно-аналітичні, координаційні та представницькі повноваження консультативно-дорадчих органів.

Водночас рекомендаційний характер актів консультативно-дорадчих органів не повинен зумовлювати їх формальне сприйняття суб'єктами публічної адміністрації. Проведене дослідження обґрунтовує необхідність удосконалення механізмів врахування рекомендацій консультативно-дорадчих органів, зокрема шляхом нормативного закріплення обов'язку суб'єктів публічної адміністрації розглядати підготовлені ними рекомендації, надавати мотивовану відповідь щодо результатів їх розгляду та, у разі

відхилення, обґрунтовувати причини неврахування відповідних пропозицій. Запровадження таких механізмів сприятиме підвищенню ефективності консультативно-дорадчої діяльності, посиленню реального впливу громадськості на процеси формування та реалізації державної політики, а також забезпеченню принципів відкритості, підзвітності та належного врядування.

Компетенція консультативно-дорадчих органів, як і компетенція інших суб'єктів публічної адміністрації, охоплює сукупність їх прав, обов'язків і повноважень, однак зміст останніх істотно відрізняється від повноважень органів виконавчої влади. Вона має консультативний, експертно-аналітичний, комунікаційний, координаційний, інформаційний та представницький характер і реалізується шляхом підготовки рекомендацій, висновків, пропозицій, проведення експертного аналізу, організації консультацій та забезпечення взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства. Саме рекомендаційний характер результатів діяльності консультативно-дорадчих органів визначає межі їх компетенції та є однією з основних ознак, що відрізняє їх від органів, наділених державно-владними повноваженнями.

У зв'язку з цим проведене дослідження дає підстави дійти висновку, що компетенція консультативно-дорадчих органів є ключовим елементом їх адміністративно-правового статусу, оскільки саме вона визначає межі їх діяльності, зміст консультативних, експертно-аналітичних, комунікаційних і представницьких повноважень, а також місце у системі взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з громадськістю. Саме через реалізацію визначеної компетенції консультативно-дорадчі органи виконують роль інституційного механізму забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, сприяють врахуванню суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень та утвердженню принципів відкритості, прозорості й належного врядування.

Щодо трактування поняття «повноваження», то слід відміти, що у науковій літературі воно розглядається як сукупність взаємопов'язаних прав та обов'язків [21], як соціальне явище – це володіння правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин в порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу. При цьому вони не є самостійною категорією, а становлять структурний елемент компетенції, через який забезпечується реалізація покладених на відповідний орган функцій і завдань [76].

Крім цього О. О. Леонідова пропонує розглядати «повноваження» в контексті соціальної категорії. Так, авторка зазначає, що повноваження як соціальне явище проявляються у суспільних відносинах через делегування права на здійснення певних прав і обов'язків. При цьому таке делегування ґрунтується не лише на нормах позитивного права, а й на правилах, сформованих звичаями, моральними засадами та нормами діяльності об'єднань громадян. У зв'язку з цим уповноважування розглядається як передача прав та обов'язків від одного суб'єкта суспільних відносин іншому з метою реалізації інтересів окремої особи, соціальної групи або суспільства в цілому [76].

Наведений підхід є актуальним і для характеристики повноважень консультативно-дорадчих органів. Хоча їх повноваження виникають насамперед на підставі норм законодавства та установчих актів про їх утворення, їх реалізація нерозривно пов'язана із забезпеченням участі громадськості у процесах публічного управління, представництвом суспільних інтересів та налагодженням взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства. Саме тому повноваження консультативно-дорадчих органів доцільно розглядати не

лише як юридично закріплені права й обов'язки, а й як інструмент реалізації принципу участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Зазначені доктринальні положення повною мірою можуть бути застосовані й до консультативно-дорадчих органів. Водночас їх повноваження істотно відрізняються від повноважень органів публічної влади, оскільки не пов'язані зі здійсненням владно-розпорядчих функцій, прийняттям обов'язкових для виконання рішень чи застосуванням заходів державного примусу.

Специфіка компетенції консультативно-дорадчих органів полягає у її консультативному, експертно-аналітичному, комунікаційному, координаційному, інформаційному та представницькому характері. Саме рекомендаційний, а не владно-розпорядчий характер повноважень є однією з ключових ознак, що відрізняє консультативно-дорадчі органи від суб'єктів публічної адміністрації, наділених владними управлінськими повноваженнями. Реалізація зазначених повноважень здійснюється на основі системи загальноправових і спеціальних принципів діяльності консультативно-дорадчих органів, які забезпечують відкритість, професійність, об'єктивність, незалежність експертної діяльності та ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства [69].

Повноваження консультативно-дорадчих органів становлять один із структурних елементів їх компетенції та визначають конкретні юридично встановлені форми реалізації консультативно-дорадчої діяльності. Саме через здійснення відповідних повноважень забезпечується практична реалізація компетенції консультативно-дорадчого органу та досягнення мети його створення. Їх зміст спрямований насамперед на забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, організацію взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, а також на вироблення професійно обґрунтованих рекомендацій щодо вирішення питань публічного управління.

До основних повноважень консультативно-дорадчих органів належать: підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики; проведення громадських консультацій; здійснення експертно-аналітичної діяльності та участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів [114], забезпечення комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Реалізація зазначених повноважень сприяє врахуванню суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень, забезпечує залучення громадськості до процесів формування та реалізації державної політики, а також підвищує відкритість і ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Проведений аналіз законодавства та практики діяльності консультативно-дорадчих органів свідчить, що наведені повноваження мають неоднорідний характер і виконують різне функціональне призначення. З метою їх систематизації пропонується авторська класифікація повноважень консультативно-дорадчих органів залежно від їх функціонального призначення:

1) інформаційно-консультативні повноваження, що забезпечують інформаційну взаємодію консультативно-дорадчого органу із суб'єктом публічної адміністрації та іншими учасниками публічного управління. До них належать право одержувати необхідну інформацію [143], документи й матеріали [112; 142], запрошувати посадових осіб, представників громадськості та експертного середовища до участі у засіданнях, проводити консультації, громадські обговорення та інші комунікативні заходи;

2) експертно-аналітичні повноваження, що полягають у проведенні аналізу нормативно-правових актів, підготовці експертних висновків, рекомендацій, аналітичних матеріалів, оцінці ефективності реалізації державної політики, а також напрацюванні пропозицій щодо її вдосконалення;

3) нормотворчо-консультативні повноваження, які реалізуються шляхом участі у розгляді проєктів нормативно-правових актів, підготовці

зауважень і пропозицій до них, ініціюванні внесення змін до законодавства та підготовці рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання;

4) представницько-координаційні повноваження, що спрямовані на забезпечення взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, інститутами громадянського суспільства, науковою та експертною спільнотою, бізнесом [179] та іншими заінтересованими сторонами. До них належать участь у діяльності робочих груп, комісій, координаційних заходах, представництво інтересів відповідних соціальних груп та сприяння виробленню узгоджених позицій;

5) контрольно-моніторингові повноваження, що полягають у здійсненні громадського моніторингу діяльності суб'єктів публічної адміністрації, аналізі стану реалізації державної політики, оцінці ефективності прийнятих рішень, підготовці відповідних висновків та рекомендацій. При цьому такі повноваження не мають владного характеру і реалізуються виключно у формі громадського контролю;

6) організаційні повноваження, що забезпечують внутрішню діяльність консультативно-дорадчого органу, зокрема утворення постійних і тимчасових робочих груп, залучення експертів та фахівців, організацію проведення засідань, слухань, круглих столів, консультацій та інших організаційних заходів.

Запропонована класифікація дозволяє комплексно розкрити зміст основних повноважень консультативно-дорадчих органів, визначених у ході дослідження, та відобразити особливості їх реалізації залежно від функціонального призначення. На відміну від існуючих підходів [83], вона систематизує повноваження не за суб'єктним складом чи сферою діяльності, а за їх функціональним змістом, що створює підґрунтя для подальшої уніфікації адміністративно-правового регулювання консультативно-дорадчої діяльності.

Таким чином погоджуючись із закладеним у Концепції адміністративної реформи [141] підходом щодо співвідношення компетенції та повноважень, вважаємо, що стосовно консультативно-дорадчих органів компетенція повинна розглядатися як комплексна адміністративно-правова категорія, яка включає предмет відання, функції, права, обов'язки та повноваження, тоді як повноваження становлять лише один із її структурних елементів та визначають конкретні юридичні можливості щодо реалізації консультативно-дорадчої діяльності. Таке розмежування дозволяє більш точно визначити місце консультативно-дорадчих органів у системі публічного управління та уникнути необґрунтованого наділення їх ознаками суб'єктів владних повноважень.

Отже, компетенція характеризує потенційний обсяг діяльності консультативно-дорадчого органу, тоді як повноваження виступають юридичним інструментом її практичної реалізації та набувають свого змісту у процесі здійснення конкретних дій, спрямованих на виконання покладених на орган функцій і завдань. Водночас обсяг повноважень консультативно-дорадчих органів не є уніфікованим і визначається їх правовим статусом, сферою діяльності, функціональним призначенням та нормативно-правовим актом, яким регламентується їх функціонування.

Слід також відзначити, що компетенція консультативно-дорадчих органів має похідний характер, оскільки вони не є самостійними суб'єктами владних повноважень, а утворюються при відповідних суб'єктах публічної адміністрації для забезпечення виконання окремих консультативних, експертних, координаційних чи представницьких завдань. Саме тому обсяг їх компетенції визначається не самостійно, а нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність відповідного суб'єкта публічної адміністрації, а також положеннями про конкретний консультативно-дорадчий орган. Такий похідний характер компетенції зумовлює її залежність від компетенції суб'єкта утворення, меж його діяльності та кола публічно-управлінських

завдань, для виконання яких створюється відповідний консультативно-дорадчий орган.

З огляду на викладене доцільно більш детально проаналізувати зміст і характерні особливості компетенції та повноважень консультативно-дорадчих органів. Такий аналіз дає змогу визначити їх місце у системі публічного управління, встановити межі реалізації консультативно-дорадчої діяльності, а також відмежувати компетенцію зазначених органів від компетенції суб'єктів публічної адміністрації, наділених владними управлінськими повноваженнями. Крім того, дослідження змісту компетенції та повноважень консультативно-дорадчих органів створює підґрунтя для їх систематизації, визначення структурних елементів компетенції та вироблення єдиних підходів до нормативно-правового регулювання консультативно-дорадчої діяльності.

Так, оскільки компетенція є комплексною адміністративно-правовою категорією, її зміст не вичерпується повноваженнями. Для повного розкриття її структури необхідно звернути увагу на предмет відання консультативно-дорадчих органів, який визначає межі їх діяльності та коло питань, щодо яких вони здійснюють консультативну діяльність.

Важливим елементом компетенції консультативно-дорадчих органів є предмет відання, який визначає коло суспільних відносин та питань [22, с.328], щодо яких відповідний орган уповноважений здійснювати консультативну, експертну, координаційну чи іншу дорадчу діяльність. Предмет відання консультативно-дорадчого органу безпосередньо залежить від компетенції суб'єкта публічної адміністрації, при якому він утворюється, та охоплює питання, що належать до сфери його діяльності.

Так, предметом відання громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я України є питання формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, громадського здоров'я, медичного забезпечення населення та реформування системи охорони здоров'я [124]. Громадська рада при Міністерстві фінансів України здійснює консультативну діяльність з

питань формування та реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, а також державної політики у сфері державного фінансового контролю [125]. Предметом відання громадської ради при Державній митній службі України є питання реалізації державної митної політики, організації митної справи, взаємодії митних органів із громадськістю та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності [123]. Водночас громадські ради при обласних військових (державних) адміністраціях розглядають значно ширше коло питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації державної політики на відповідній території, соціально-економічним розвитком регіону, захистом прав громадян, гуманітарною сферою, безпекою та іншими напрямками діяльності відповідної адміністрації [128].

Таким чином, предмет відання консультативно-дорадчого органу не є універсальним і визначається компетенцією суб'єкта публічної адміністрації, при якому він створюється. Саме предмет відання окреслює межі діяльності консультативно-дорадчого органу та є основою для визначення його функцій, повноважень і змісту консультативно-дорадчої діяльності.

В цій частині дисертації досліджено зміст компетенції консультативно-дорадчих органів та особливості реалізації ними консультативно-дорадчих повноважень у системі публічного управління. Встановлено, що компетенція консультативно-дорадчих органів має похідний характер та визначається нормативно-правовими актами й положеннями про відповідні органи.

Визначено, що до основних повноважень консультативно-дорадчих органів належать підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики, проведення громадських консультацій, здійснення експертно-аналітичної діяльності, участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів, а також забезпечення комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Обґрунтовано, що реалізація таких

повноважень сприяє врахуванню суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень.

З'ясовано особливості актів консультативно-дорадчих органів та механізмів реалізації їх рішень. Доведено, що рекомендаційний характер рішень не зменшує їх значення для процесів публічного управління, оскільки вони виступають важливим інструментом формування громадської думки, експертного супроводу управлінських рішень та забезпечення принципів відкритості й належного врядування.

На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що компетенція консультативно-дорадчих органів є ключовим елементом їх адміністративно-правового статусу та визначає їх роль як інституційного механізму участі громадськості у публічному управлінні.

2.4 Гарантії діяльності та місце консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації

Важливим елементом адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів є гарантії їх діяльності, які забезпечують реальну можливість належного здійснення покладених на них функцій і повноважень. Ефективна система таких гарантій формує необхідні правові, організаційні та інформаційні умови для незалежної консультативно-дорадчої діяльності, відкритості процедур, професійної підготовки рекомендацій, належної взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, а також забезпечення реальної участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики.

Не менш важливим аспектом дослідження є визначення місця консультативно-дорадчих органів у системі суб'єктів публічної адміністрації. Незважаючи на широке поширення таких органів у практиці державного управління та місцевого самоврядування, їх правова природа й досі залишається дискусійною. У науковій літературі відсутній єдиний підхід

щодо їх віднесення до окремих елементів системи публічної адміністрації, що обумовлено специфікою їх організаційної побудови, відсутністю владно-розпорядчих повноважень та рекомендаційним характером прийнятих рішень.

У зв'язку з цим виникає необхідність комплексного аналізу гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів та визначення їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації. Таке дослідження дозволить не лише сформувати цілісне уявлення про особливості їх адміністративно-правового статусу, а й обґрунтувати їх роль як самостійного інституційного механізму забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Попри важливе значення гарантій для забезпечення ефективної діяльності консультативно-дорадчих органів, їх правова природа, зміст та система залишаються недостатньо дослідженими як у доктрині адміністративного права, так і на нормативно-правовому рівні. Аналіз наукових праць свідчить, що більшість досліджень присвячені загальним питанням адміністративно-правового статусу окремих консультативно-дорадчих органів або особливостям їх функціонування, тоді як комплексний підхід до визначення гарантій їх діяльності фактично відсутній. Водночас чинне законодавство України також не містить єдиного нормативного визначення гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів, не встановлює їх системи та не визначає єдиних підходів до їх правового забезпечення. Зазначене обумовлює необхідність комплексного дослідження гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів як самостійного елемента їх адміністративно-правового статусу та вироблення науково обґрунтованих підходів до їх класифікації.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що термін «гарантія» використовується у різних галузях права та має неоднаковий зміст залежно від предмета правового регулювання. Найчастіше законодавець використовує термін «гарантія» для позначення способу забезпечення виконання

зобов'язань у цивільному, господарському, банківському, фінансовому та митному законодавстві. Зокрема, гарантія визначається як спосіб забезпечення виконання зобов'язань або письмове зобов'язання гаранта щодо виконання обов'язку боржником перед кредитором, що знайшло своє відображення у положеннях Цивільного кодексу України [222], Господарського кодексу України [23], Положення про порядок здійснення банками та фінансовими компаніями операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 15.12.2004 р. № 639 [131] та інших нормативно-правових актів.

Водночас наведене розуміння гарантії не може бути застосоване до дослідження адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, оскільки у цьому випадку йдеться не про забезпечення виконання цивільно-правових чи господарських зобов'язань, а про систему умов, засобів і механізмів, що забезпечують належне функціонування відповідних органів та можливість реалізації покладених на них функцій і повноважень.

Саме тому при дослідженні гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів доцільно звернутися до аналізу наявних наукових підходів, у яких гарантії розглядаються як один із елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації та як система правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних й інших умов, необхідних для ефективного здійснення ними покладених законом повноважень.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині юридичні гарантії розглядаються як один із ключових елементів механізму реалізації прав, свобод та законних інтересів. Зокрема, О. В. Бондарь визначає юридичні гарантії як закріплені нормами права засоби, за допомогою яких забезпечуються правомірна поведінка учасників правовідносин, попередження та припинення порушень законності, а також виявлення й усунення їх наслідків [15; с.112]. Такий підхід акцентує увагу на

функціональному призначенні юридичних гарантій, які виконують превентивну, охоронну та відновлювальну функції, забезпечуючи реальну реалізацію відповідних прав та законних інтересів. Зазначені доктринальні положення можуть бути застосовані й до дослідження гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів, оскільки вони дозволяють розглядати гарантії як систему правових та організаційних засобів, спрямованих на забезпечення належної реалізації їх компетенції, незалежності діяльності та ефективної взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства.

У широкому розумінні гарантії охоплюють сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, умов, засобів, способів, прийомів і механізмів, які спрямовані на забезпечення реалізації прав, усунення можливих перешкод для їх здійснення та створення умов для їх належного захисту [36]. Саме тому гарантії не обмежуються виключно правовими засобами, а включають комплекс організаційних, інформаційних, матеріальних та інших умов, необхідних для ефективного функціонування відповідного правового інституту.

Крім цього, у науковій літературі обґрунтовується, що гарантії є невід'ємним елементом реалізації адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта публічного права. Зокрема, Т. В. Кожемякіна зазначає, що норми адміністративного права виступають гарантіями реалізації адміністративно-правового статусу, оскільки закріплюють його основні елементи, визначають правові засади діяльності відповідного суб'єкта та створюють умови для здійснення покладених на нього повноважень. Водночас автор справедливо наголошує, що обсяг і зміст таких гарантій залежать від особливостей адміністративно-правового статусу конкретного суб'єкта, а тому їх система не може бути універсальною і формується з урахуванням його функціонального призначення та специфіки діяльності [55; с.465].

Наведені положення повною мірою можуть бути застосовані й до консультативно-дорадчих органів. З огляду на специфіку їх адміністративно-правового статусу система гарантій їх діяльності також має індивідуальний характер і визначається особливостями їх компетенції, консультативно-дорадчих повноважень, порядком формування, організації діяльності та місцем у системі суб'єктів публічної адміністрації. Саме тому гарантії діяльності консультативно-дорадчих органів потребують самостійного комплексного дослідження та не можуть бути зведені до загальних гарантій діяльності інших суб'єктів публічної адміністрації.

Водночас проведений аналіз наукових джерел свідчить про відсутність єдиного доктринального підходу до визначення змісту гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів. Чинне законодавство також не містить визначення цього поняття та не встановлює системи відповідних гарантій. Узагальнення існуючих наукових підходів, аналіз законодавства та особливостей адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів дають підстави запропонувати таке авторське визначення.

Під гарантіями діяльності консультативно-дорадчих органів пропонується розуміти визначену законодавством сукупність правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, цифрових та інших засобів, способів і умов, які забезпечують реальну можливість здійснення консультативно-дорадчої діяльності, реалізації покладених на консультативно-дорадчі органи функцій і повноважень, незалежність підготовки рекомендацій, належну взаємодію із суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, а також участь громадськості у формуванні й реалізації державної політики.

Важливе теоретичне і практичне значення для дослідження гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів має їх класифікація. Відповідно до тлумачного словника української мови, класифікація є системою розподілу предметів, явищ або понять на окремі групи за спільними ознаками. Саме класифікація дозволяє систематизувати гарантії залежно від

їх функціонального призначення, юридичної природи, способів забезпечення діяльності відповідного суб'єкта та визначити місце кожної із них у механізмі реалізації адміністративно-правового статусу. Крім того, класифікація гарантій створює необхідні передумови для комплексного дослідження їх змісту, виявлення прогалин у нормативно-правовому регулюванні та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Аналіз наукової літератури свідчить, що питання класифікації юридичних гарантій досліджувалося багатьма вченими. Залежно від критерію поділу гарантії у юридичній науці класифікують на загальносоціальні та спеціально-юридичні, нормативно-правові та організаційні, матеріальні й процесуальні, загальні та спеціальні, міжнародні та національні, а також за іншими критеріями. Зокрема, О. Ф. Скакун розглядає гарантії як систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів і засобів, що забезпечують фактичну реалізацію, охорону та захист прав і свобод людини, виокремлюючи серед них загальносоціальні та спеціально-юридичні гарантії [195]. П. М. Рабінович пов'язує класифікацію гарантій із засобами забезпечення реалізації та охорони прав людини, наголошуючи на їх комплексному характері [189]. У сучасних галузевих дослідженнях О. В. Добріогло обґрунтовує поділ гарантій на загальні та спеціальні, матеріальні й нематеріальні, нормативні та організаційні [36], а О. В. Бондарь виокремлює нормативно-правові, інституційні, організаційні та процедурні гарантії як складові адміністративно-правового механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації [15]. Водночас більшість запропонованих у науковій літературі класифікацій стосується гарантій прав і свобод людини, реалізації правового статусу особи або діяльності окремих суб'єктів публічної адміністрації, тоді як гарантії діяльності консультативно-дорадчих органів залишаються недостатньо дослідженими та не мають комплексної систематизації.

Разом із тим проведений аналіз наукових джерел дає підстави констатувати, що питання класифікації гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів як самостійного елемента їх адміністративно-правового статусу комплексно не досліджувалося. У науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення системи таких гарантій, їх видів та критеріїв класифікації, що зумовлює необхідність формування авторського підходу до вирішення зазначеного питання.

З урахуванням особливостей адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, їх функціонального призначення та специфіки реалізації консультативно-дорадчих повноважень пропонується класифікувати гарантії їх діяльності таким чином: 1) нормативно-правові гарантії (охоплюють Конституцію України [63], закони України «Про Кабінет Міністрів України» [144], «Про центральні органи виконавчої влади» [184], «Про місцеві державні адміністрації» [150], «Про місцеве самоврядування в Україні» [149], постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114], постанову Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [93], а також положення про конкретні консультативно-дорадчі органи, що визначають правові засади їх утворення, діяльності, компетенції, порядку формування, організації роботи та припинення діяльності). 2) організаційні гарантії (до яких належать встановлений порядок формування персонального складу, організація роботи консультативно-дорадчого органу, проведення засідань, утворення постійних і тимчасових робочих груп, діяльність голови, секретаря та інших керівних органів, планування роботи, а також взаємодія із суб'єктом публічної адміністрації); 3) інформаційні гарантії (що забезпечують доступ членів консультативно-дорадчого органу до необхідної інформації, документів і матеріалів, відкритість діяльності органу, оприлюднення інформації про його роботу, можливість інформаційної взаємодії із суб'єктами публічної

адміністрації та громадськістю, а також проведення консультацій і громадських обговорень); 4) матеріально-технічні гарантії (полягають у забезпеченні консультативно-дорадчих органів приміщеннями для проведення засідань, засобами зв'язку, оргтехнікою, інформаційними ресурсами, канцелярським забезпеченням та іншими матеріально-технічними умовами, необхідними для належного здійснення їх діяльності); 5) цифрові гарантії (передбачають використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів, зокрема проведення засідань у дистанційному форматі [114], електронного документообігу, функціонування офіційних вебсайтів, електронних консультацій із громадськістю, цифрових платформ для взаємодії та оприлюднення результатів діяльності).

Зазначені гарантії створюють підґрунтя для реалізації консультативно-дорадчих повноважень, забезпечення незалежності діяльності таких органів та належного представництва суспільних інтересів. Водночас саме гарантії слугують необхідною умовою реалізації їх консультативно-дорадчих повноважень і забезпечення реальної участі громадськості у публічному управлінні.

Запропонована класифікація є умовною, оскільки окремі гарантії можуть одночасно належати до кількох груп. Зокрема, комунікаційні механізми забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів (проведення консультацій, громадських обговорень, взаємодія із суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства) можуть розглядатися як складова інформаційних та організаційних гарантій. Водночас така систематизація дозволяє комплексно охарактеризувати систему гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів. В основу запропонованої класифікації покладено критерій функціонального призначення відповідних гарантій, тобто їх роль у забезпеченні належного функціонування консультативно-дорадчих органів та реалізації покладених на них повноважень.

Поряд із системою гарантій діяльності важливим елементом адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів є визначення їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації. Від правильного визначення їх правової природи залежить розуміння особливостей компетенції, повноважень, організації діяльності та взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства. Водночас у науковій літературі відсутній єдиний підхід щодо визначення місця консультативно-дорадчих органів у зазначеній системі, що обумовлює необхідність комплексного дослідження цього питання.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині поняття суб'єкта публічної адміністрації розглядається як одна з базових категорій адміністративного права, однак серед науковців відсутній єдиний підхід до його визначення. Так, В. Б. Авер'янов пов'язував суб'єктів публічної адміністрації із системою органів виконавчої влади та інших суб'єктів, які відповідно до закону здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність і реалізують функції державного управління [4]. На думку Ю. П. Битяка, до суб'єктів публічної адміністрації належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також інші суб'єкти, які на підставі закону наділені владними управлінськими повноваженнями та реалізують публічний інтерес [10]. В. К. Колпаков визначає публічну адміністрацію як систему органів і організацій, що здійснюють публічно-владну управлінську діяльність, а також інших суб'єктів, яким делеговано відповідні адміністративні повноваження [31]. Подібної позиції дотримується Р. С. Мельник, який зазначає, що до суб'єктів публічної адміністрації належать не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й юридичні особи публічного права та інші суб'єкти, які наділені адміністративною компетенцією для реалізації владних управлінських функцій [77]. Таким чином, аналіз наведених наукових підходів дає підстави стверджувати, що до суб'єктів публічної адміністрації традиційно відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб,

інші суб'єкти, які відповідно до закону здійснюють публічно-владні управлінські функції, а також окремі юридичні особи публічного права, наділені адміністративною компетенцією.

Водночас поряд із суб'єктами, які безпосередньо здійснюють владні управлінські повноваження, у системі публічної адміністрації функціонують допоміжні консультативні, дорадчі, координаційні та експертні утворення, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективності публічного управління, підготовку рекомендацій та залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень.

Особливістю консультативно-дорадчих органів є те, що вони утворюються при Президентові України [14]. У ст.106 Конституції України [63] визначено, що Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Технікоюридична конструкція зазначеного положення Основного Закону свідчить про те, що родовою ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України, є їх допоміжний характер. Вони не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, на відміну від глави держави. Особливості діяльності таких органів визначаються участю їх у здійсненні повноважень Президента. Вони функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей його діяльності, розвитку держави в цілому, що окреслює широкий спектр предметної підвідомчості президентського апарату. Разом з цим є неприпустимим формування припрезидентських органів з питань, не віднесених до відання Президента України, як і вихід таких органів за межі допоміжної діяльності. Забезпечення цієї вимоги вимагає нормативного встановлення принципів та вимог щодо формування системи допоміжних органів Президента України [14, с. 97], Кабінеті Міністрів України, центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування та інших суб'єктах публічної адміністрації з метою

експертного, консультативного, інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення їх діяльності. При цьому консультативно-дорадчі органи не набувають статусу самостійного суб'єкта владних повноважень, оскільки не приймають обов'язкових для виконання управлінських рішень, не видають нормативно-правових чи індивідуальних адміністративних актів та не здійснюють функцій державного примусу.

Найбільш поширеним різновидом консультативно-дорадчих органів є громадські ради, діяльність яких регламентується постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 [114]. Водночас громадські ради є лише одним із видів консультативно-дорадчих органів, поряд із експертними радами, координаційними радами, консультативними комісіями, міжвідомчими робочими групами, науково-консультативними радами та іншими допоміжними колегіальними утвореннями, що функціонують при різних суб'єктах публічної адміністрації.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що консультативно-дорадчі органи не належать до суб'єктів владних повноважень та не здійснюють владно-управлінських функцій. Вони не приймають обов'язкових для виконання управлінських рішень, не наділені правом застосування заходів державного примусу та не реалізують адміністративно-юрисдикційних повноважень. Водночас це не виключає їх належності до системи публічної адміністрації, оскільки їх діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації, при якому вони утворюються.

Таким чином, консультативно-дорадчі органи посідають особливе місце у системі суб'єктів публічної адміністрації як самостійний різновид допоміжних колегіальних утворень. Їх функціональне призначення полягає у забезпеченні участі громадськості у процесах формування, реалізації та оцінювання державної політики, організації взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, інститутами громадянського суспільства,

експертним середовищем, науковими установами, бізнесом та іншими заінтересованими сторонами, а також у підготовці рекомендацій, висновків і пропозицій щодо вирішення питань, що належать до компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

В даному контексті видається обґрунтованою доцільність виокремлення консультативно-дорадчих органів як самостійного різновиду допоміжних колегіальних утворень у системі публічної адміністрації, які виконують функцію інституційного посередництва між державою та громадянським суспільством. Запропонований підхід дозволяє розглядати консультативно-дорадчі органи не лише як допоміжний елемент організаційної структури окремого суб'єкта публічної адміністрації, а як самостійний інституційний механізм забезпечення участі громадськості у публічному управлінні, що поєднує консультативну, експертно-аналітичну, комунікаційну та представницьку функції.

Отже, гарантії діяльності консультативно-дорадчих органів є необхідною умовою реалізації їх консультативно-дорадчих повноважень та забезпечення реальної участі громадськості у публічному управлінні. Водночас належне визначення їх місця у системі суб'єктів публічної адміністрації дозволяє більш повно розкрити їх адміністративно-правову природу, окреслити особливості їх правового статусу та забезпечити належне нормативно-правове регулювання їх діяльності. Саме поєднання ефективної системи гарантій із чітким визначенням місця консультативно-дорадчих органів у системі публічної адміністрації створює передумови для результативної консультативно-дорадчої діяльності, розвитку відкритого, прозорого та демократичного врядування, а також зміцнення взаємодії між державою і громадянським суспільством.

В цій частині дисертації досліджено систему гарантій, що забезпечують належне функціонування консультативно-дорадчих органів, а також визначено їх місце у системі суб'єктів публічної адміністрації. Встановлено, що ефективність діяльності консультативно-дорадчих органів

значною мірою залежить від наявності належних організаційних, інформаційних, процедурних та правових гарантій.

Виокремлено та охарактеризовано основні види гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів, серед яких організаційні, нормативно-правові, інформаційні, матеріально-технічні та цифрові гарантії. Обґрунтовано, що зазначені гарантії створюють необхідні умови для реалізації консультативно-дорадчих повноважень, забезпечення незалежності діяльності таких органів та належного представництва суспільних інтересів.

З'ясовано, що консультативно-дорадчі органи не належать до суб'єктів владних повноважень та не здійснюють владно-управлінських функцій, однак посідають особливе місце у системі суб'єктів публічної адміністрації як допоміжні колегіальні утворення, що забезпечують взаємодію органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

У результаті дослідження зроблено висновок про доцільність виокремлення консультативно-дорадчих органів як самостійного різновиду допоміжних інституцій у системі публічної адміністрації, функціональне призначення яких полягає у забезпеченні участі громадськості у процесах формування, реалізації та оцінювання державної політики.

Висновки до розділу 2

1. Здійснено класифікацію функцій консультативно-дорадчих органів та визначено їх зміст. До основних функцій віднесено консультативну, експертно-аналітичну, комунікаційну, координаційну, представницьку, інформаційну та контрольну функції. Встановлено, що реалізація зазначених функцій забезпечує врахування суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень, сприяє розвитку громадської участі та підвищує ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

2. Доведено, що особливості суб'єктного складу, порядку формування та організації діяльності консультативно-дорадчих органів безпосередньо впливають на ефективність їх функціонування та рівень представництва суспільних інтересів. Встановлено, що належне нормативне врегулювання зазначених елементів є необхідною передумовою забезпечення відкритості, прозорості та результативності діяльності консультативно-дорадчих органів у системі публічного управління.

3. Визначено, що до основних повноважень консультативно-дорадчих органів належать підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики, проведення громадських консультацій, здійснення експертно-аналітичної діяльності, участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів, а також забезпечення комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Обґрунтовано, що реалізація таких повноважень сприяє врахуванню суспільних інтересів під час прийняття управлінських рішень.

4. Виокремлено та охарактеризовано основні види гарантій діяльності консультативно-дорадчих органів, серед яких організаційні, нормативно-правові, інформаційні, матеріально-технічні та цифрові гарантії. Обґрунтовано, що зазначені гарантії створюють необхідні умови для реалізації консультативно-дорадчих повноважень, забезпечення незалежності діяльності таких органів та належного представництва суспільних інтересів.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1 Трансформація діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану та сучасні виклики їх функціонування

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України та запровадження правового режиму воєнного стану [162] зумовили суттєві зміни у функціонуванні системи публічної адміністрації, що позначилося й на діяльності консультативно-дорадчих органів. В умовах підвищених безпекових ризиків, необхідності оперативного прийняття управлінських рішень, концентрації владних повноважень для забезпечення національної безпеки та оборони, зміни пріоритетів державної політики, а також обмеження окремих форм громадської участі відбулося переосмислення ролі консультативно-дорадчих органів як інституційного механізму взаємодії держави та громадянського суспільства, а також адаптація форм і методів їх діяльності.

Водночас воєнний стан окрім того, що створив нові виклики для функціонування консультативно-дорадчих органів, ще й сприяв трансформації їх діяльності. Значна частина таких органів адаптувала форми своєї роботи до нових умов, запровадивши дистанційні механізми проведення засідань, цифрові інструменти комунікації, нові формати взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації, громадськістю, міжнародними партнерами та експертним середовищем. Поряд із цим актуалізувалися питання забезпечення безперервності їх діяльності, ефективності реалізації консультативно-дорадчих повноважень, належного врахування підготовлених рекомендацій, а також збереження балансу між вимогами безпеки та принципами відкритості й участі громадськості у

публічному управлінні. При цьому, консультативно-дорадчі органи продовжують зберігати свою базову правову природу як допоміжні інституції, діяльність яких спрямована на експертне, консультативне та комунікаційне забезпечення суб'єктів публічної адміністрації.

За таких умов особливого значення набуває дослідження трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів під впливом воєнного стану, визначення сучасних викликів їх функціонування та оцінка ефективності існуючих механізмів забезпечення їх діяльності. Аналіз зазначених питань дозволяє виявити основні тенденції розвитку консультативно-дорадчих органів в умовах кризового управління, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності в сучасних умовах.

Для розкриття змісту трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану насамперед необхідно з'ясувати зміст самого поняття «трансформація». У загальномовному значенні трансформація розуміється як зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей чого-небудь [198].

Як справедливо зазначає О. Громико, трансформаційні процеси у сфері публічного управління обумовлені впливом комплексу внутрішніх і зовнішніх чинників, серед яких особливе місце займають воєнна агресія, економічні виклики, необхідність реформування системи державного управління, цифровізація, а також потреба у вдосконаленні механізмів взаємодії держави з громадянським суспільством. За таких умов виникає об'єктивна необхідність адаптації існуючих інституцій до нових суспільних потреб, перегляду традиційних форм і методів їх діяльності, а також впровадження сучасних управлінських інструментів, здатних забезпечити ефективне функціонування системи публічного управління в умовах кризових викликів [26, с. 125].

Зазначені процеси повною мірою стосуються й консультативно-дорадчих органів, діяльність яких в умовах воєнного стану зазнала суттєвих

змін, що зумовило необхідність адаптації організаційних форм їх роботи, розширення цифрових механізмів взаємодії, переорієнтації окремих напрямів діяльності відповідно до потреб воєнного часу та післявоєнного відновлення, а також посилення їх ролі у забезпеченні взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадянським суспільством.

Отже, у межах цього дослідження трансформацію діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану доцільно розглядати як оновлення форм, методів, організаційних механізмів та функціональних акцентів їх діяльності під впливом умов воєнного стану без перегляду їх базової правової природи як допоміжних консультативних інституцій.

З огляду на викладене трансформація діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану проявляється у зміні організаційних форм їх роботи, та у переорієнтації функціонального призначення відповідно до потреб кризового публічного управління. Найбільш виразно це простежується через посилення координаційної, експертно-аналітичної, комунікаційної та представницької складових їх діяльності.

Насамперед спостерігається посилення координаційної функції консультативно-дорадчих органів. В умовах війни зростає потреба в узгодженні дій між різними органами влади, міжнародними партнерами та громадським сектором. У цьому контексті консультативно-дорадчі органи виступають платформою для консолідації позицій та вироблення узгоджених рішень, особливо у сферах гуманітарної допомоги, відновлення інфраструктури та соціального захисту населення [93]. У зв'язку з цим консультативно-дорадчі органи дедалі частіше виступають платформою для консолідації позицій, вироблення спільних підходів та координації управлінських рішень, насамперед у сферах гуманітарної допомоги, соціального захисту населення, підтримки внутрішньо переміщених осіб, евакуації населення та післявоєнного відновлення територій. Показовими

прикладами є утворення Координаційного штабу з гуманітарних та соціальних питань при Президентові України [147], Координаційного штабу з питань захисту прав дитини в умовах воєнного стану [172], Координаційного штабу з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення [173], Національної ради з відновлення України від наслідків війни [176], а також створення при обласних військових адміністраціях гуманітарних штабів [181], рад з питань внутрішньо переміщених осіб, робочих груп із відновлення громад та інших консультативно-дорадчих органів, діяльність яких спрямована на координацію дій усіх заінтересованих суб'єктів та вироблення узгоджених рішень.

Другою важливою тенденцією є зростання ролі експертного середовища у діяльності консультативно-дорадчих органів. В умовах воєнного стану органи публічної влади дедалі активніше залучають науковців, незалежних експертів, представників професійних об'єднань, міжнародних організацій та інститутів громадянського суспільства до підготовки управлінських рішень. Консультативно-дорадчі органи забезпечують інституційне оформлення такої взаємодії, що сприяє підвищенню обґрунтованості управлінських рішень, мінімізації ризиків їх помилковості та врахуванню міжнародних стандартів. Практичним проявом зазначеної тенденції є широке залучення експертів до розроблення планів відновлення територіальних громад [34], антикорупційних програм органів державної влади та органів місцевого самоврядування [118], оцінки шкоди та збитків, завданих збройною агресією Російської Федерації [133], розроблення регіональних і місцевих безпекових стратегій [120], а також реалізації міжнародних програм і проєктів з відновлення України, що здійснюються за підтримки Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй, Світового банку та інших міжнародних партнерів [176].

Крім того, спостерігається розширення участі громадськості у кризовому управлінні. В умовах воєнного стану суттєво зростає роль

інститутів громадянського суспільства, волонтерських організацій, благодійних фондів, ветеранських об'єднань, рад внутрішньо переміщених осіб, молодіжних рад, органів самоорганізації населення та інших представницьких інституцій, які активно залучаються до формування й реалізації державної політики [114]. Через діяльність консультативно-дорадчих органів забезпечується їх участь в обговоренні та підготовці управлінських рішень, координації гуманітарної допомоги, реалізації програм соціальної підтримки, інтеграції внутрішньо переміщених осіб, підтримки ветеранів війни, відновлення територіальних громад, розвитку молодіжної політики та інших напрямів публічного управління. Такий підхід сприяє підвищенню відкритості діяльності органів публічної влади, легітимності прийнятих рішень, формуванню довіри між державою та суспільством, а також більш ефективному врахуванню потреб різних категорій населення [135].

Особливого значення набуває формування нових спеціалізованих організаційних форм, що відповідають викликам воєнного часу. Такі органи мають ознаки так званих «гібридних» консультативно-дорадчих структур, що свідчить про еволюцію цього інституту [193]. Насамперед це стосується створення консультативно-дорадчих і координаційних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення відновлення територій, підтримки населення та координації взаємодії між органами публічної влади, міжнародними партнерами й громадськістю. До таких організаційних форм належать ради з питань внутрішньо переміщених осіб [135], координаційні центри підтримки цивільного населення [31], робочі групи з питань прозорості та підзвітності відновлення, а також комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, які поєднують консультативні, координаційні та окремі правозастосовні елементи діяльності [145]. Поява зазначених органів свідчить про поступову трансформацію традиційної моделі консультативно-дорадчих органів,

розширення їх функціонального призначення та адаптацію до потреб кризового управління в умовах воєнного стану.

Водночас консультативно-дорадчі органи в умовах воєнного стану виконують функцію оперативного зворотного зв'язку між державою та суспільством. Вони забезпечують своєчасне виявлення актуальних потреб населення, оперативне реагування на звернення громадян, аналіз проблем реалізації державної політики та підготовку пропозицій щодо їх вирішення, що набуває особливого значення в умовах динамічних змін і високого рівня невизначеності, характерних для воєнного періоду [142]. Реалізація зазначеної функції здійснюється шляхом проведення електронних консультацій з громадськістю, онлайн-опитувань, організації публічних обговорень, функціонування гарячих ліній, використання електронних звернень громадян, а також цифрових платформ громадської участі, що забезпечують можливість оперативного збору та аналізу пропозицій громадян, інститутів громадянського суспільства й експертного середовища [112]. Зазначені інструменти сприяють підвищенню відкритості діяльності органів публічної влади, забезпечують своєчасне врахування суспільних потреб під час прийняття управлінських рішень та посилюють довіру громадян до державних інституцій.

Окремим сучасним викликом функціонування консультативно-дорадчих органів є обмеження їх діяльності, запроваджені у зв'язку з правовим режимом воєнного стану. Зокрема, на практиці застосовуються положення постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р. [114], які в умовах воєнного стану обмежують можливість формування нового складу громадських рад та переобрання їх членів. Такі обмеження фактично призводять до призупинення оновлення складу консультативно-дорадчих органів, що негативно впливає на рівень представництва громадськості та ефективність їх діяльності.

Водночас зазначені обмеження викликають обґрунтовані застереження з точки зору їх доцільності та пропорційності. Безпекові фактори, які зумовлюють введення воєнного стану, дійсно можуть впливати на можливість проведення відкритих процедур формування консультативно-дорадчих органів, однак такі обмеження мають застосовуватися диференційовано. Зокрема, вони можуть бути виправданими для територій, що перебувають у зоні активних бойових дій або підвищеного ризику, але не повинні поширюватися на регіони, де відсутні безпосередні загрози безпеці.

У цьому контексті доцільно зазначити, що збереження обмежень на формування та оновлення складу громадських рад у відносно безпечних регіонах є не виправданим, оскільки це суперечить принципам участі громадськості та належного врядування. Відсутність можливості оновлення складу консультативно-дорадчих органів призводить до їх фактичної стагнації та зниження ефективності їх функціонування.

У даному контексті доцільно звернутись до дисертаційного дослідження Н. І. Білак, яка також обґрунтовує, що встановлене постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р. [114] обмеження щодо неформування нового складу громадських рад у період воєнного стану та протягом певного часу після його припинення є недостатньо обґрунтованим. На думку дослідниці, такі обмеження не відповідають реальним потребам публічного управління, оскільки не створюють безпекових загроз, а навпаки - обмежують можливості ефективної взаємодії держави та громадськості. У зв'язку з цим авторка пропонує скасувати відповідні обмеження, а також нормативно закріпити можливість створення громадських рад на регіональному рівні, що дозволить посилити механізми локального громадського контролю [12, с. 354].

Отже, проведений аналіз свідчить, що в умовах воєнного стану консультативно-дорадчі органи зазнали суттєвої функціональної трансформації, яка проявляється у посиленні їх координаційної, експертно-

аналітичної, комунікаційної та представницької ролі. Вони дедалі активніше залучаються до забезпечення взаємодії між органами публічної влади, міжнародними партнерами, інститутами громадянського суспільства, експертним середовищем та громадянами, сприяючи виробленню узгоджених управлінських рішень в умовах кризових викликів. Одночасно розширюється коло сфер, у яких здійснюється консультативно-дорадча діяльність, зокрема у питаннях гуманітарного реагування, підтримки внутрішньо переміщених осіб, відновлення територій, компенсації завданих збитків, забезпечення прозорості процесів відбудови та післявоєнного розвитку громад.

Водночас зазначені трансформаційні процеси актуалізують необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів. Насамперед це стосується нормативного визначення особливостей їх функціонування в умовах воєнного стану, удосконалення цифрових механізмів участі громадськості, забезпечення належного врахування рекомендацій таких органів суб'єктами публічної адміністрації, а також правового врегулювання діяльності нових спеціалізованих консультативно-дорадчих утворень, створених для вирішення завдань воєнного та післявоєнного періоду.

Поряд із позитивними тенденціями трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану актуалізується низка сучасних викликів, що впливають на ефективність їх функціонування. Насамперед це зумовлено необхідністю забезпечення балансу між вимогами національної безпеки та принципами відкритості, прозорості й участі громадськості у публічному управлінні. У зв'язку з цим спостерігається обмеження відкритості діяльності окремих консультативно-дорадчих органів через безпекові фактори, зменшення рівня публічності обговорень, обмеження доступу до інформації про результати їх діяльності та прийняті рекомендації. Крім того, існує ризик надмірної формалізації діяльності консультативно-дорадчих органів, коли їх функціонування зводиться до

виконання процедурних вимог без реального впливу на процеси формування та реалізації державної політики.

Окремим викликом залишається недостатня визначеність правового статусу окремих консультативно-дорадчих органів, створених у зв'язку з потребами воєнного часу, що зумовлює правову невизначеність щодо їх компетенції, повноважень та місця у системі публічного управління [102; 193]. Не менш важливою проблемою є відсутність законодавчо закріпленого обов'язку суб'єктів публічної адміністрації надавати мотивовану відповідь щодо врахування або відхилення рекомендацій консультативно-дорадчих органів, що нерідко знижує практичну результативність їх діяльності. Чинне законодавство як правило, не покладає на суб'єктів публічної адміністрації обов'язку мотивовано обґрунтовувати причини відхилення підготовлених консультативно-дорадчими органами рекомендацій, висновків чи пропозицій. У результаті результати діяльності таких органів нерідко мають виключно формальний характер і не справляють реального впливу на процеси формування та реалізації державної політики. Відсутність відповідних механізмів підзвітності знижує ефективність консультативно-дорадчої діяльності, негативно позначається на рівні довіри громадськості до інститутів участі та потребує вдосконалення адміністративно-правового регулювання шляхом запровадження обов'язку суб'єктів публічної адміністрації надавати мотивовану відповідь щодо результатів розгляду рекомендацій консультативно-дорадчих органів.

Суттєвим викликом також є відсутність юридичної відповідальності посадових осіб або суб'єктів публічної адміністрації за систематичне ігнорування діяльності консультативно-дорадчих органів чи невиконання встановлених процедур взаємодії з ними. За відсутності визначених законодавством наслідків неврахування рекомендацій або ненадання відповіді на них консультативно-дорадча діяльність у низці випадків набуває декларативного характеру. Це зумовлює необхідність законодавчого закріплення мінімальних стандартів взаємодії між консультативно-

дорадчими органами та суб'єктами публічної адміністрації, зокрема щодо обов'язкового розгляду рекомендацій, надання мотивованої відповіді та визначення відповідальності за безпідставне невиконання таких процедур.

Додатковими викликами є необхідність удосконалення нормативного регулювання дистанційних форм діяльності консультативно-дорадчих органів, забезпечення рівного доступу різних соціальних груп до участі у їх роботі, у тому числі внутрішньо переміщених осіб, ветеранів, осіб з інвалідністю та мешканців територій, що постраждали внаслідок бойових дій, а також пошук оптимального співвідношення між оперативністю прийняття управлінських рішень і належним рівнем громадського обговорення. У сукупності зазначені виклики свідчать про необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів з урахуванням особливостей їх функціонування в умовах воєнного та післявоєнного періоду.

Крім того, відсутність чіткого законодавчого регулювання статусу окремих спеціалізованих органів створює правову невизначеність щодо їх повноважень та ролі у системі публічного управління [102; 193]. Проблемні аспекти - варто додати ризики закритості під приводом безпеки, нерівного доступу громадськості до участі, відсутності обов'язку мотивовано реагувати на рекомендації, слабкого нормативного врегулювання дистанційних форматів.

Аналіз діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах правового режиму воєнного стану дає підстави стверджувати, що їх функціонування зазнало суттєвої трансформації, яка, однак, не змінила їх адміністративно-правової природи. Насамперед спостерігається посилення координаційної, експертно-аналітичної та комунікаційної складових їх діяльності, розширення участі у процесах кризового управління, післявоєнного відновлення, забезпечення гуманітарної підтримки населення, взаємодії з міжнародними партнерами та інститутами громадянського суспільства. Консультативно-дорадчі органи дедалі частіше виконують функцію

майданчиків для міжвідомчої координації, вироблення спільних підходів до вирішення актуальних проблем та забезпечення оперативного зворотного зв'язку між державою і суспільством.

Таким чином, в умовах воєнного стану консультативно-дорадчі органи набувають нових функціональних характеристик, перетворюючись на важливий інструмент кризового публічного управління. Вони забезпечують координацію взаємодії між державою, громадянським суспільством і міжнародними партнерами, сприяють підготовці обґрунтованих управлінських рішень та оперативному реагуванню на суспільні потреби. Водночас подальший розвиток цього інституту потребує вдосконалення адміністративно-правового регулювання, уніфікації правового статусу консультативно-дорадчих органів, запровадження додаткових гарантій відкритості їх діяльності, забезпечення належного представництва громадськості та нормативного врегулювання сучасних цифрових і дистанційних форм консультативної діяльності.

Загалом слід відмітити, що воєнний стан не скасовує потребу у функціонуванні консультативно-дорадчих органів, а навпаки - обумовлює необхідність переосмислення їх ролі у системі публічного управління. За сучасних умов вони мають розглядатися як інституційний механізм забезпечення стійкості держави і територіальних громад, консолідації суспільства, залучення громадськості до вироблення управлінських рішень, а також формування ефективної моделі післявоєнного відновлення України. Забезпечення безперервності діяльності консультативно-дорадчих органів, удосконалення правових засад їх функціонування та розширення можливостей громадської участі є необхідними передумовами реалізації принципів демократичного врядування навіть в умовах воєнного стану.

У зв'язку з цим у межах дослідження видається можливим сформулювати концептуальні засади трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах воєнного стану. Їх сутність полягає у тому, що такі органи мають розглядатися не лише як допоміжні

інституції при суб'єктах публічної адміністрації, а і як інституційний механізм забезпечення стійкості громад, післявоєнного відновлення та залучення громадськості до прийняття управлінських рішень в умовах кризових викликів. Такий підхід дозволяє переосмислити функціональне призначення консультативно-дорадчих органів, посилити їх роль у налагодженні діалогу між владою та суспільством, а також забезпечити врахування потреб громадян, вразливих груп населення, внутрішньо переміщених осіб, ветеранів, бізнесу та інших заінтересованих сторін під час вироблення управлінських рішень.

Саме тому подальший аналіз трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів доцільно здійснювати через призму їх здатності адаптуватися до кризових умов, забезпечувати безперервність громадської участі та сприяти відновленню демократичних механізмів публічного управління в умовах воєнного та післявоєнного періоду.

В цій частині дисертації досліджено вплив правового режиму воєнного стану на діяльність консультативно-дорадчих органів та особливості реалізації ними своїх функцій у нових суспільно-політичних умовах. Встановлено, що воєнний стан зумовив суттєві зміни у формах взаємодії між органами публічної влади та громадськістю, а також актуалізував необхідність адаптації діяльності консультативно-дорадчих органів до нових викликів.

З'ясовано, що в умовах воєнного стану відбулося переосмислення ролі консультативно-дорадчих органів, які поряд із виконанням традиційних консультативних функцій почали брати участь у вирішенні питань гуманітарного забезпечення, підтримки внутрішньо переміщених осіб, відновлення територіальних громад та формування регіональної політики відновлення. Встановлено тенденцію до розширення кола учасників консультативно-дорадчих органів за рахунок представників волонтерського сектору, благодійних організацій та громадських об'єднань.

Проаналізовано основні виклики функціонування консультативно-дорадчих органів, серед яких – обмеження безпосередньої участі громадськості у діяльності таких органів, зниження рівня представництва окремих соціальних груп, недостатня нормативна врегульованість дистанційних форм роботи та відсутність єдиних підходів до організації діяльності консультативно-дорадчих органів в умовах кризових ситуацій.

3.2 Цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів як напрям удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні

Цифровізація публічного управління є одним із пріоритетних напрямів реформування державного управління в Україні та важливою складовою процесів європейської інтеграції.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій суттєво вплинув на трансформацію сучасного публічного управління, зумовивши переосмислення традиційних механізмів взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Якщо раніше консультативно-дорадчі органи здійснювали свою діяльність переважно шляхом проведення очних засідань та особистих консультацій, то сьогодні ефективне виконання ними покладених завдань дедалі більше залежить від використання сучасних цифрових технологій. Цифровізація створює нові можливості для забезпечення відкритості діяльності консультативно-дорадчих органів, розширення доступу громадян до процесів прийняття управлінських рішень, підвищення оперативності комунікації та ефективності реалізації консультативно-дорадчих повноважень

Впровадження цифрових технологій спрямоване не лише на підвищення ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а й на забезпечення відкритості, прозорості та доступності процесів прийняття управлінських рішень. У цьому контексті особливого значення набуває

модернізація механізмів участі громадськості у публічному управлінні, серед яких важливе місце займають консультативно-дорадчі органи. Саме вони забезпечують інституційну взаємодію між органами публічної влади, експертним середовищем та інститутами громадянського суспільства, сприяючи врахуванню суспільних інтересів під час формування та реалізації державної політики.

Крім цього, актуальність дослідження суттєво посилюється в умовах воєнного стану [105], коли традиційні форми діяльності консультативно-дорадчих органів виявилися недостатньо ефективними для забезпечення безперервної взаємодії держави та громадськості. Проведення дистанційних засідань [114], електронних консультацій, використання цифрових платформ, засобів електронної комунікації та електронного документообігу стало необхідною умовою функціонування таких органів. Водночас чинне законодавство не містить комплексного правового регулювання цифрових форм їх діяльності, що негативно впливає на ефективність реалізації консультативно-дорадчих функцій та створює практичні труднощі під час застосування сучасних цифрових інструментів.

За таких умов особливого значення набуває дослідження цифровізації діяльності консультативно-дорадчих органів як одного з напрямів удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні. Наукове осмислення сучасних цифрових інструментів взаємодії, визначення перспектив їх нормативного закріплення та вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання сприятимуть підвищенню ефективності діяльності консультативно-дорадчих органів, розвитку електронної демократії та формуванню сучасної моделі відкритого, прозорого й людиноцентричного публічного управління [207].

Особливої актуальності цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів набула після запровадження правового режиму воєнного стану [105], коли виникла необхідність забезпечення безперервності функціонування інституцій громадської участі незалежно від безпекової

ситуації чи територіальних обмежень. Проведення дистанційних засідань, використання електронних консультацій, цифрових платформ взаємодії, систем електронного документообігу та інших інформаційно-комунікаційних технологій дозволило зберегти ефективний діалог між суб'єктами публічної адміністрації та громадянським суспільством. У зв'язку з цим виникає необхідність комплексного аналізу сучасного стану цифровізації діяльності консультативно-дорадчих органів, визначення її правових засад, переваг, проблемних аспектів та перспектив подальшого розвитку в Україні.

З метою комплексного дослідження теоретичних та нормативно-правових засад цифровізації діяльності консультативно-дорадчих органів насамперед доцільно звернутися до змісту поняття «цифровізація» та особливостей його застосування у сфері публічного управління. Саме з'ясування сутності цифровізації як сучасного напрямку розвитку публічного управління створює необхідне теоретичне підґрунтя для подальшого аналізу цифрових механізмів функціонування консультативно-дорадчих органів, їх ролі у забезпеченні електронної участі громадськості та визначення перспектив удосконалення адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

На думку М. Г Хаустової, цифровізація – це впровадження цифрових технологій в усі сфери життя: від взаємодії між людьми до промислових виробництв, від предметів побуту до дитячих іграшок, одягу тощо [221]. Запропоноване визначення комплексно відображає широке проникнення цифрових технологій у різні сфери суспільного життя, однак має загальний характер і недостатньо розкриває управлінський та правовий аспекти цифровізації.

В свою чергу, С.О. Карплюк стверджує, що цифровізація є відображенням сучасної парадигми розвитку суспільства, коли конкурентоспроможність та ефективність постають як життєво необхідні якості [48]. Позиція автора досить вдало відображає роль цифровізації як

рушійної сили сучасного суспільного розвитку, однак більше розкриває її значення та мету, ніж сутність самого поняття.

В свою чергу І. Сурай, Н. Гражевської, Л. Яковенко, В. Геращенко відмічають, що цифровізація державного управління не створює нову модель державного управління, а покращує, модернізує вже побудовану систему [232]. Вважаємо таку позицію обґрунтованою, оскільки цифровізація дійсно не формує принципово нової моделі державного управління, а забезпечує модернізацію існуючих управлінських процесів шляхом впровадження цифрових технологій.

Також доцільно звернутися до нормативного розуміння поняття «цифровізація». У чинному законодавстві України воно трактується по-різному залежно від предмета правового регулювання. Так, відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р, «цифровізація» визначається як насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [169]. Таким чином концепція закладає правові основи цифрової трансформації держави через розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури та електронної взаємодії суб'єктів публічного управління.

У свою чергу, Закон України «Про Національну програму інформатизації» термін «цифровізація» розкриває як процес впровадження цифрових технологій у всі сфери суспільного життя [153]. Такий підхід акцентує увагу саме на процесуальному аспекті цифрової трансформації та її універсальному характері.

Аналіз наведених нормативних положень свідчить, що цифровізація не обмежується лише впровадженням окремих інформаційних технологій чи переведенням документів в електронну форму. Вона охоплює комплексну

трансформацію механізмів діяльності органів публічної влади, способів їх взаємодії між собою та з громадянами, а також процесів прийняття управлінських рішень.

У цьому контексті цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів повинна розглядатися як комплексний процес впровадження цифрових технологій у всі етапи їх функціонування - від формування персонального складу та організації роботи до проведення електронних консультацій, дистанційних засідань, використання цифрових платформ взаємодії та забезпечення відкритого доступу громадськості до результатів їх діяльності.

Одним із ключових напрямів цифрової трансформації консультативно-дорадчих органів є впровадження сучасних цифрових механізмів їх функціонування. Під такими механізмами доцільно розуміти сукупність організаційних, інформаційно-комунікаційних та технологічних інструментів, що забезпечують здійснення консультативно-дорадчої діяльності із використанням цифрових технологій, підвищують ефективність взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, а також сприяють відкритості, доступності й прозорості процесів вироблення управлінських рішень.

До основних цифрових механізмів функціонування консультативно-дорадчих органів доцільно віднести:

- 1) електронні консультації з громадськістю, що забезпечують дистанційне обговорення проєктів нормативно-правових актів, стратегій, програм та інших документів державної політики (наприклад, оголошення Національним агентством з питань державної служби проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [81]);

2) дистанційні засідання консультативно-дорадчих органів із використанням засобів відеоконференцзв'язку, які дозволяють забезпечити безперервність діяльності незалежно від місця перебування членів органу чи безпекової ситуації; Зокрема, у режимі відеоконференції проводяться засідання Громадської ради при Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення із використанням платформи Zoom [44], Громадської ради при Держпродспоживслужбі [25], Громадської ради при Національному агентстві України з питань державної служби [186], Координаційної ради з питань професійного навчання державних службовців [45], а також громадських рад при обласних військових адміністраціях, що дозволяє забезпечити їх безперервне функціонування в умовах воєнного стану;

3) електронний документообіг, що охоплює створення, погодження, підписання, обмін та зберігання документів в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису [113];

4) цифрові платформи взаємодії [42], які забезпечують комунікацію між органами публічної влади, консультативно-дорадчими органами та громадськістю, оприлюднення матеріалів, рекомендацій, протоколів засідань і результатів консультацій (наприклад, Взаємодія (провідник у світ е-демократії) [17], Цифрові профілі громад [223];

5) електронне голосування [214] та онлайн-опитування, що використовуються під час прийняття рекомендацій, проведення конкурсного відбору або визначення позиції членів консультативно-дорадчих органів (наприклад, електронне голосування [38], онлайн-опитування [87]);

6) офіційні вебсайти та сторінки в інформаційно-комунікаційних мережах, через які забезпечується відкритість діяльності консультативно-дорадчих органів, інформування громадськості про їх роботу та зворотний зв'язок (наприклад «Соціально активний громадянин» [210]);

7) інтегровані державні цифрові сервіси, зокрема використання можливостей Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, систем

електронної взаємодії органів виконавчої влади та інших державних інформаційних ресурсів [41].

Зазначені цифрові механізми мають комплексний характер та забезпечують цифровізацію всіх етапів діяльності консультативно-дорадчих органів - від формування їх складу й організації роботи до прийняття рекомендацій, здійснення комунікації з громадськістю та моніторингу результатів розгляду їх пропозицій суб'єктами публічної адміністрації. Їх впровадження сприяє розширенню участі громадян у процесах публічного управління, підвищенню прозорості діяльності органів влади та формуванню сучасної моделі електронної демократії.

Попри активний розвиток цифрових технологій та їх широке впровадження у сферу публічного управління, правове регулювання використання цифрових інструментів громадської участі залишається фрагментарним і не повною мірою відповідає сучасним потребам. Насамперед це пов'язано з відсутністю комплексного нормативно-правового акта, який би визначав єдині правові засади цифрової діяльності консультативно-дорадчих органів, порядок проведення електронних консультацій, дистанційних засідань, електронного голосування та інших форм цифрової взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації і громадськістю.

Однією з основних проблем є відсутність законодавчо визначеного правового статусу електронних форм діяльності консультативно-дорадчих органів. Чинне законодавство не встановлює єдиних вимог до порядку проведення онлайн-засідань, використання засобів відеоконференцзв'язку, підтвердження особи учасників, електронного голосування, оформлення та зберігання електронних документів, що призводить до неоднакової практики функціонування консультативно-дорадчих органів при різних суб'єктах публічної адміністрації.

Не менш важливою проблемою є недостатній рівень інтеграції цифрових інструментів громадської участі. Електронні консультації, офіційні

веб сайти, електронні петиції [39], платформи громадського обговорення та інші цифрові сервіси функціонують відокремлено, без єдиної інформаційної системи взаємодії, що ускладнює доступ громадян до процедур участі, знижує рівень поінформованості та ефективність комунікації між громадськістю і суб'єктами публічної адміністрації.

Окремої уваги потребують питання інформаційної безпеки, кіберзахисту та захисту персональних даних під час використання цифрових механізмів громадської участі. Розширення дистанційних форм роботи консультативно-дорадчих органів потребує належного нормативного врегулювання питань автентифікації учасників, забезпечення конфіденційності інформації, захисту електронних комунікацій та гарантування достовірності результатів електронного голосування і консультацій.

Таким чином вважаємо, що вирішення зазначених проблем можливе шляхом комплексного вдосконалення адміністративно-правового регулювання цифрової діяльності консультативно-дорадчих органів. Доцільним є нормативне закріплення цифрових форм їх діяльності, запровадження єдиних стандартів проведення електронних консультацій та дистанційних засідань, а також гармонізація відповідного законодавства з європейськими стандартами електронної демократії та цифрового врядування.

Доцільним видається створення національної цифрової платформи взаємодії консультативно-дорадчих органів із громадськістю під назвою «Єдина державна цифрова платформа взаємодії консультативно-дорадчих органів та громадськості», інтегрованої з інформаційними ресурсами електронної демократії [91], що забезпечить уніфікацію процедур громадської участі, прозорість діяльності консультативно-дорадчих органів, відкритість їх рекомендацій, проведення електронних консультацій, дистанційних засідань та належний моніторинг результатів розгляду рекомендацій суб'єктами публічної адміністрації.

При цьому, Єдина державна цифрова платформа взаємодії консультативно-дорадчих органів та громадськості повинна функціонувати як централізована державна інформаційно-комунікаційна система, що забезпечуватиме єдині стандарти цифрової взаємодії між консультативно-дорадчими органами, суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю. Її основною метою має бути окрім цифровізації окремих процедур, саме створення єдиного інформаційного простору для забезпечення відкритості, прозорості та ефективності діяльності консультативно-дорадчих органів.

Очкується, що така платформа повинна об'єднувати кілька взаємопов'язаних функціональних модулів. Зокрема, це модуль формування та ведення реєстру консультативно-дорадчих органів, електронного документообігу, проведення дистанційних засідань і електронного голосування, організації громадських консультацій, оприлюднення рекомендацій і протоколів засідань, а також модуль моніторингу результатів розгляду рекомендацій органами публічної влади. Такий підхід дозволить забезпечити прозорість усіх етапів діяльності консультативно-дорадчих органів.

Щодо організаційного забезпечення, то доцільним видається адміністрування такої платформи центральним органом виконавчої влади, який формує державну політику у сфері цифрової трансформації [94], із забезпеченням інтеграції платформи з Єдиним державним вебпорталом електронних послуг [97], системою електронної взаємодії органів виконавчої влади, засобами електронної ідентифікації та іншими державними інформаційними ресурсами, що дозволить уникнути дублювання цифрових сервісів та забезпечити єдині стандарти електронної взаємодії.

Водночас вважаю, що створення такої платформи потребує комплексного нормативного врегулювання. На законодавчому рівні мають бути визначені її правовий статус, порядок функціонування, вимоги до захисту інформації та персональних даних, права й обов'язки користувачів, а також механізми фінансування її створення та подальшого супроводу. Саме

за таких умов єдина цифрова платформа стане не лише технічним рішенням, а повноцінним інструментом розвитку електронної демократії, підвищення ефективності консультативно-дорадчих органів та розширення участі громадськості у публічному управлінні.

Як приклад успішної цифровізації внутрішньодержавної взаємодії органів публічної влади можна навести Систему електронної взаємодії органів виконавчої влади [194], створення якої започатковано постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670 [30]. Надалі правове регулювання її функціонування було суттєво оновлено постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 [29], яка визначає сучасний порядок організації електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Подібно до того, як Система електронної взаємодії органів виконавчої влади [194] забезпечує уніфіковану електронну взаємодію органів виконавчої влади, доцільним є створення єдиної державної цифрової платформи взаємодії консультативно-дорадчих органів та громадськості, яка б забезпечувала стандартизовані процедури організації їх діяльності та електронної участі громадськості.

Проведений аналіз свідчить, що цифровізація є одним із ключових напрямів модернізації діяльності консультативно-дорадчих органів та важливим чинником розвитку демократичного публічного управління. Використання електронних консультацій, дистанційних засідань, офіційних вебресурсів, електронних платформ громадської участі, соціальних мереж та інших цифрових інструментів забезпечує оперативність обміну інформацією, розширює можливості взаємодії громадськості із суб'єктами публічної адміністрації, підвищує відкритість консультативно-дорадчої діяльності та сприяє ширшому залученню громадян до процесів вироблення управлінських рішень.

Водночас ефективне впровадження цифрових механізмів стримується нерівномірним рівнем цифрової спроможності суб'єктів публічної адміністрації, недостатнім нормативним врегулюванням окремих цифрових

процедур, а також відсутністю єдиних стандартів електронної участі громадськості у діяльності консультативно-дорадчих органів. Означене обумовлює необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання цифрових форм їх діяльності та нормативного закріплення порядку використання електронних консультацій, дистанційних засідань та інших цифрових інструментів.

У сучасних умовах цифровізацію доцільно розглядати не лише як інструмент модернізації діяльності консультативно-дорадчих органів, а й як самостійну гарантію забезпечення участі громадськості у публічному управлінні. Саме впровадження цифрових механізмів взаємодії сприяє розширенню доступу громадян до процесів формування та реалізації державної політики, підвищенню прозорості діяльності суб'єктів публічної адміністрації та ефективності консультативно-дорадчих органів.

А тому безумовно перспективним напрямом розвитку консультативно-дорадчої діяльності видається створення національної цифрової платформи взаємодії консультативно-дорадчих органів із громадськістю, інтегрованої з інформаційними ресурсами електронної демократії, що забезпечить уніфікацію процедур електронної участі, проведення електронних консультацій і дистанційних засідань, відкритість рекомендацій консультативно-дорадчих органів та належний моніторинг результатів їх розгляду суб'єктами публічної адміністрації.

В цій частині дисертації досліджено сучасні тенденції цифрової трансформації діяльності консультативно-дорадчих органів та їх вплив на забезпечення участі громадськості у процесах публічного управління. Встановлено, що цифровізація є одним із ключових напрямів модернізації діяльності консультативно-дорадчих органів та сприяє розширенню можливостей взаємодії громадян із суб'єктами публічної адміністрації.

Проаналізовано основні цифрові інструменти, що використовуються у діяльності консультативно-дорадчих органів, зокрема офіційні вебресурси, електронні консультації, онлайн-засідання, електронні платформи

громадської участі, соціальні мережі та інші засоби цифрової комунікації. Встановлено, що їх використання забезпечує оперативність обміну інформацією, підвищує відкритість діяльності консультативно-дорадчих органів та розширює доступ громадськості до процесів вироблення управлінських рішень.

Визначено основні проблеми цифровізації діяльності консультативно-дорадчих органів, серед яких – нерівномірний рівень цифрової спроможності різних суб'єктів публічної адміністрації, недостатній рівень нормативного забезпечення окремих цифрових процедур та відсутність єдиних стандартів електронної участі громадськості.

3.3 Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні

Проведений аналіз адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, особливостей їх компетенції, організації діяльності, функціонування в умовах воєнного стану та процесів цифрової трансформації засвідчив наявність низки теоретичних і практичних проблем, що потребують комплексного нормативного вирішення. Незважаючи на поступовий розвиток законодавства у сфері забезпечення участі громадськості у публічному управлінні, чинне адміністративно-правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів залишається фрагментарним, що негативно впливає на ефективність реалізації їх консультативних, експертно-аналітичних, координаційних та представницьких повноважень.

У зв'язку з цим особливого значення набуває визначення перспективних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів. Йдеться не лише про усунення виявлених прогалин і колізій законодавства, а й про формування цілісної моделі правового регулювання, яка відповідатиме

сучасним викликам розвитку публічного управління, забезпечуватиме ефективну взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства, сприятиме цифровізації консультативно-дорадчої діяльності та зміцненню механізмів громадської участі у формуванні й реалізації державної політики.

Проведений аналіз чинного адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів свідчить, що його основною особливістю є фрагментарність. Нормативне регулювання здійснюється значною кількістю законів, підзаконних нормативно-правових актів та локальних положень, які визначають особливості функціонування лише окремих видів консультативно-дорадчих органів. Такий підхід зумовлює відсутність єдиного розуміння їх адміністративно-правового статусу, неоднаковість підходів до порядку утворення, формування, визначення компетенції, гарантій діяльності та взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації.

На сьогодні правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, які регламентують лише окремі види таких органів. Означене свідчить про необхідність систематизації відповідного законодавства та формування єдиних концептуальних підходів до визначення їх адміністративно-правового статусу незалежно від суб'єкта утворення.

При цьому, усунення зазначених недоліків потребує не внесення поодиноких змін до окремих нормативно-правових актів, а формування цілісної законодавчої моделі правового регулювання консультативно-дорадчої діяльності. З цією метою обґрунтовується доцільність розроблення та прийняття спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність», який має визначити єдині концептуальні засади створення та функціонування консультативно-дорадчих органів незалежно від суб'єкта їх утворення.

Запропонований Закон не має на меті уніфікувати діяльність усіх консультативно-дорадчих органів або нівелювати їх галузеву специфіку. Передбачається, що він матиме рамковий характер і визначатиме єдині концептуальні засади функціонування консультативно-дорадчих органів незалежно від суб'єкта їх утворення.

Його призначення полягає у законодавчому закріпленні базових засад консультативно-дорадчої діяльності, зокрема визначення поняття консультативно-дорадчого органу, його адміністративно-правового статусу, принципів діяльності, видів, порядку утворення, формування та припинення діяльності, компетенції, системи гарантій, механізмів взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, а також особливостей використання цифрових форм громадської участі. При цьому Закон не повинен нівелювати галузеву специфіку окремих консультативно-дорадчих органів, яка й надалі може визначатися спеціальним законодавством.

Концептуально структура Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність» може включати такі розділи:

Розділ I. Загальні положення, у якому доцільно визначити мету Закону, сферу його дії, поняття консультативно-дорадчого органу, основні терміни, принципи консультативно-дорадчої діяльності та місце консультативно-дорадчих органів у системі публічної адміністрації.

Розділ II. Правовий статус консультативно-дорадчих органів, який має визначати їх адміністративно-правовий статус, види консультативно-дорадчих органів, порядок утворення, реорганізації та припинення діяльності, вимоги до складу, членства та організації роботи.

Розділ III. Компетенція та повноваження консультативно-дорадчих органів, у якому доцільно закріпити загальні засади компетенції, систему повноважень, права та обов'язки членів консультативно-дорадчих органів, а також межі здійснення консультативно-дорадчої діяльності.

Розділ IV. Організація діяльності консультативно-дорадчих органів, який повинен регламентувати порядок проведення засідань, прийняття

рекомендацій, утворення робочих груп, залучення експертів, проведення консультацій з громадськістю та інші організаційні питання.

Розділ V. Гарантії діяльності консультативно-дорадчих органів, у якому доцільно визначити нормативно-правові, організаційні, інформаційні, матеріально-технічні, цифрові та комунікаційні гарантії їх функціонування.

Розділ VI. Цифрові форми консультативно-дорадчої діяльності, який має визначати правові засади проведення електронних консультацій, дистанційних засідань, використання цифрових платформ, електронного документообігу, електронного голосування (у разі його застосування) та інших інструментів електронної участі.

Розділ VII. Взаємодія консультативно-дорадчих органів із суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, де доцільно врегулювати порядок розгляду рекомендацій консультативно-дорадчих органів, обов'язок суб'єктів публічної адміністрації надавати мотивовані відповіді щодо результатів їх розгляду, механізми інформаційної взаємодії, проведення консультацій та забезпечення відкритості діяльності.

Розділ VIII. Прикінцеві та перехідні положення, який має визначати особливості введення Закону в дію, внесення змін до інших нормативно-правових актів та забезпечення його реалізації.

Запропонована структура Закону має концептуальний характер і спрямована на формування єдиної моделі адміністративно-правового регулювання консультативно-дорадчої діяльності. Водночас вона не виключає можливості спеціального нормативного регулювання окремих видів консультативно-дорадчих органів з урахуванням особливостей їх функціонального призначення та сфери діяльності.

Таким чином, у результаті дослідження сформовано теоретичну модель Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність», яка передбачає уніфікацію загальних засад адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, визначення єдиних вимог до їх створення,

функціонування, цифрової взаємодії та організації участі громадськості у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Важливим елементом удосконалення адміністративно-правового регулювання має стати законодавче закріплення механізмів реалізації рекомендацій консультативно-дорадчих органів. Зокрема, доцільним є встановлення обов'язку суб'єктів публічної адміністрації надавати мотивовану відповідь щодо результатів розгляду рекомендацій консультативно-дорадчих органів. Такий механізм не змінює рекомендаційного характеру їх актів, однак забезпечує належний зворотний зв'язок, підвищує відповідальність органів публічної влади та сприяє більш ефективному врахуванню громадської думки під час прийняття управлінських рішень.

Отже, подальший розвиток інституту консультативно-дорадчих органів має здійснюватися на засадах системності, відкритості, цифрової трансформації та посилення реального впливу громадськості на процеси формування і реалізації державної політики. Прийняття спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність» стане важливим етапом інституціоналізації консультативно-дорадчих органів як самостійної форми участі громадськості у публічному управлінні, сприятиме підвищенню рівня правової визначеності, формуванню єдиних стандартів їх діяльності, розвитку цифрових механізмів громадської участі та зміцненню взаємодії між державою й громадянським суспільством.

Окремого вдосконалення потребують положення постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [114], які встановлюють вимогу щодо здійснення інститутом громадянського суспільства діяльності у сфері, пов'язаній із діяльністю відповідного органу виконавчої влади, не менше шести місяців до моменту формування нового складу громадської ради. Зазначена вимога спрямована на забезпечення належного рівня професійності та обізнаності членів громадської ради зі

специфікою діяльності відповідного органу публічної адміністрації. Водночас її практична реалізація свідчить про наявність певних недоліків.

Насамперед такий підхід фактично ставить можливість участі у діяльності громадської ради у залежність від попереднього досвіду діяльності самої організації, що створює необґрунтовані бар'єри для новостворених інститутів громадянського суспільства. На практиці це призводить до ситуації, коли громадські об'єднання, засновані фахівцями, науковцями, адвокатами, експертами або колишніми державними службовцями, які мають значний професійний досвід у відповідній сфері, позбавлені можливості брати участь у формуванні громадської ради виключно через відсутність необхідного строку діяльності юридичної особи. Таким чином, чинна модель оцінює насамперед тривалість існування організації, а не її реальну спроможність забезпечити якісне експертне представництво інтересів громадськості.

У зв'язку з цим доцільним видається перегляд чинного підходу шляхом переходу від формального критерію тривалості діяльності організації до оцінювання її інституційної спроможності. На відміну від строку існування громадського об'єднання, інституційна спроможність характеризує його здатність ефективно виконувати консультативно-дорадчі функції, забезпечувати належне представництво суспільних інтересів та здійснювати експертну діяльність у відповідній сфері.

Доцільно передбачити, що така спроможність може підтверджуватися сукупністю об'єктивних критеріїв, зокрема відповідністю статутної діяльності сфері компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації, наявністю у складі організації осіб із відповідним професійним, науковим чи практичним досвідом, кадровим та експертним потенціалом, досвідом підготовки аналітичних матеріалів, участі у публічних консультаціях, реалізації проєктів або досліджень у відповідній сфері, прозорістю діяльності організації, а також відсутністю конфлікту інтересів у її представників.

Запропонований підхід забезпечить більш об'єктивний добір членів громадських рад, створить рівні можливості для участі як новостворених, так і давно діючих інститутів громадянського суспільства, сприятиме залученню до консультативно-дорадчої діяльності висококваліфікованих експертів та підвищенню професійного рівня громадських рад. Водночас він дозволить зберегти необхідні гарантії компетентності представників громадськості без встановлення не виправданих формальних обмежень.

Такий підхід також узгоджується із сучасними європейськими підходами до розвитку громадянського суспільства, відповідно до яких ключове значення має не тривалість існування організації, а її інституційна спроможність, експертний потенціал, репрезентативність та здатність забезпечувати ефективну участь громадськості у процесах вироблення державної політики. Саме тому доцільним є нормативне закріплення альтернативних критеріїв підтвердження спроможності інститутів громадянського суспільства брати участь у формуванні консультативно-дорадчих органів.

Такими критеріями можуть бути наявність у складі організації осіб із відповідним професійним або науковим досвідом, участь представників організації у розробленні нормативно-правових актів, реалізації експертних чи аналітичних проєктів, підготовці наукових досліджень або інших формах громадської діяльності. Означене дозволить забезпечити баланс між необхідністю залучення компетентних представників громадськості та принципом відкритості доступу до консультативно-дорадчої діяльності.

Запропоновано внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 року № 996 [114], спрямованих на модернізацію правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів. Зокрема, обґрунтовано доцільність розширення переліку цифрових інструментів громадської участі шляхом нормативного закріплення можливості проведення електронних консультацій, громадських обговорень,

дистанційних засідань, використання електронного документообігу та інших цифрових механізмів взаємодії. Крім того, запропоновано удосконалити порядок формування та діяльності громадських рад, зокрема шляхом перегляду критеріїв участі інститутів громадянського суспільства з урахуванням їх інституційної спроможності, а не виключно строку діяльності, а також передбачити обов'язок суб'єктів публічної адміністрації надавати мотивовану відповідь щодо результатів розгляду рекомендацій консультативно-дорадчих органів із зазначенням підстав їх повного чи часткового врахування або відхилення. Реалізація запропонованих змін сприятиме підвищенню відкритості діяльності суб'єктів публічної адміністрації, забезпеченню ефективного зворотного зв'язку з громадськістю, розвитку цифрових механізмів участі та посиленню практичного значення консультативно-дорадчих органів у процесах формування і реалізації державної політики.

У контексті вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів особливої актуальності набуває необхідність нормативного врегулювання особливостей їх функціонування в умовах воєнного стану [105] та післявоєнного відновлення. Досвід функціонування консультативно-дорадчих органів після запровадження воєнного стану [105] засвідчив, що чинне законодавство не містить комплексного механізму забезпечення безперервності їх діяльності в умовах кризових ситуацій. У зв'язку з цим доцільним є законодавче визначення спеціального порядку функціонування консультативно-дорадчих органів під час дії воєнного або надзвичайного стану, який має передбачати особливості формування їх складу, проведення засідань, прийняття рекомендацій, використання дистанційних форм роботи та взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації. Такий підхід сприятиме збереженню інституційної стійкості консультативно-дорадчих органів, безперервності громадської участі у процесах публічного управління та реалізації принципів відкритості й належного врядування навіть за умов безпекових обмежень [162].

Водночас доцільним є нормативне визначення ролі консультативно-дорадчих органів у процесах післявоєнного відновлення держави. Зокрема, доцільно передбачити їх обов'язкове залучення до підготовки стратегій і програм відновлення територій, розроблення регіональних планів розвитку, оцінювання ефективності державної політики у сфері відбудови, здійснення громадського моніторингу реалізації проєктів, що фінансуються за рахунок державного бюджету, міжнародної технічної допомоги та інших донорських програм, а також до підготовки пропозицій щодо підвищення ефективності використання відповідних ресурсів. Такий підхід забезпечить прозорість процесів відновлення, підвищить рівень довіри суспільства до управлінських рішень та сприятиме реалізації принципів відкритого врядування [122].

Окремим напрямом удосконалення адміністративно-правового регулювання має стати розширення представництва соціальних груп, які набули особливого значення в умовах воєнного стану. Доцільним видається передбачити можливість або, у визначених законом випадках, обов'язковість залучення до діяльності консультативно-дорадчих органів представників ветеранів війни, внутрішньо переміщених осіб, осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих Захисників і Захисниць України, волонтерських і благодійних організацій під час підготовки рішень, що стосуються реалізації державної ветеранської політики, соціального захисту, гуманітарного реагування та післявоєнного відновлення. Такий підхід забезпечить належне представництво суспільних інтересів та врахування потреб найбільш вразливих категорій населення.

Крім того, доцільно законодавчо визначити випадки, коли проведення консультацій із консультативно-дорадчими органами є обов'язковим. Насамперед це стосується розроблення стратегічних документів післявоєнного відновлення, програм розвитку територіальних громад, використання коштів міжнародної технічної допомоги, підготовки нормативно-правових актів, що безпосередньо впливають на права та законні інтереси громадян, а також реалізації масштабних інфраструктурних

проектів. Запровадження такого механізму сприятиме підвищенню якості управлінських рішень та забезпеченню реальної участі громадськості у процесах формування державної політики.

З урахуванням сучасних тенденцій цифровізації публічного управління перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів є запровадження Національної цифрової платформи взаємодії консультативно-дорадчих органів із громадськістю, інтегрованої з національними інформаційними ресурсами у сфері електронної демократії [91]. Така платформа має забезпечувати проведення електронних консультацій, громадських обговорень, дистанційних засідань консультативно-дорадчих органів, оприлюднення рекомендацій, висновків та інших результатів їх діяльності, електронний документообіг, а також моніторинг результатів розгляду рекомендацій суб'єктами публічної адміністрації. Реалізація зазначеної пропозиції сприятиме розширенню можливостей громадської участі, підвищенню відкритості та прозорості діяльності консультативно-дорадчих органів, забезпеченню оперативної взаємодії між органами публічної влади та громадськістю, а також відповідатиме сучасним напрямам цифрової трансформації публічного управління [155; 122].

З метою забезпечення ефективного функціонування такої платформи доцільним є розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку функціонування Національної цифрової платформи взаємодії консультативно-дорадчих органів із громадськістю, у якому визначити правові та організаційні засади її діяльності, порядок реєстрації консультативно-дорадчих органів, механізми проведення електронних консультацій, громадських обговорень і дистанційних засідань, вимоги до оприлюднення рекомендацій та результатів їх розгляду, порядок електронної взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації, правила ведення електронного документообігу, а також вимоги щодо захисту інформації та персональних даних.

Узагальнення запропонованих напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів дає підстави стверджувати, що їх подальший розвиток має здійснюватися не шляхом фрагментарного внесення змін до окремих нормативно-правових актів, а на основі формування єдиної системи консультативно-дорадчих органів в Україні. Такий підхід забезпечить узгодженість правового регулювання, єдність підходів до визначення адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, принципів їх діяльності, порядку утворення, компетенції, гарантій функціонування та механізмів взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства.

У зв'язку з цим доцільним є формування єдиної концепції функціонування консультативно-дорадчих органів, яка має ґрунтуватися на уніфікації адміністративно-правових засад їх діяльності із збереженням галузевої специфіки окремих видів таких органів. Концептуальні засади формування такої системи повинні передбачати уніфікацію підходів до визначення адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, принципів їх діяльності, організаційних засад функціонування, інформаційного забезпечення, цифрової взаємодії та механізмів співпраці з інститутами громадянського суспільства. Водночас особливості створення та діяльності окремих видів консультативно-дорадчих органів мають визначатися спеціальним законодавством залежно від сфери публічного управління, у якій вони функціонують. Такий підхід дозволить сформувати єдину систему консультативно-дорадчих органів в Україні, забезпечивши узгодженість адміністративно-правового регулювання, єдність стандартів їх діяльності та належний рівень взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації й інститутами громадянського суспільства. Запровадження такої моделі сприятиме підвищенню ефективності консультативно-дорадчої діяльності, забезпеченню прозорості процесів публічного управління,

розвитку інститутів громадянського суспільства та формуванню єдиних стандартів громадської участі в Україні.

В цій частині дисертації узагальнено проблемні аспекти чинного правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів та сформульовано пропозиції щодо його подальшого вдосконалення. Встановлено, що чинна система нормативного регулювання характеризується фрагментарністю, наявністю значної кількості спеціальних нормативних актів та відсутністю єдиного підходу до визначення правового статусу консультативно-дорадчих органів.

На підставі проведеного дослідження обґрунтовано доцільність розроблення та прийняття спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність», який має стати базовим нормативно-правовим актом у цій сфері та визначити єдині концептуальні засади створення і функціонування консультативно-дорадчих органів. Запропоновано теоретичну модель такого Закону, відповідно до якої його структура повинна охоплювати положення щодо загальних засад консультативно-дорадчої діяльності, адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів, їх компетенції та повноважень, організації діяльності, системи гарантій функціонування, цифрових форм роботи, механізмів взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю, а також прикінцеві й перехідні положення. Обґрунтовано, що прийняття такого Закону забезпечить систематизацію адміністративно-правового регулювання консультативно-дорадчої діяльності, формування єдиних стандартів функціонування консультативно-дорадчих органів, розвиток цифрових механізмів громадської участі та підвищення ефективності взаємодії держави й громадянського суспільства.

Відзначено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання консультативно-дорадчих органів має бути спрямоване на підвищення ефективності їхньої діяльності, забезпечення належного представництва суспільних інтересів, розширення можливостей громадської

участі та зміцнення інституційних механізмів взаємодії держави й громадянського суспільства.

Запропоновано удосконалити критерії формування консультативно-дорадчих органів шляхом заміни вимоги щодо мінімального строку діяльності інституту громадянського суспільства критеріями його інституційної спроможності, зокрема відповідністю статутної діяльності компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації, наявністю кадрового й експертного потенціалу, репрезентативністю, прозорістю діяльності та відсутністю конфлікту інтересів, що сприятиме залученню до консультативно-дорадчої діяльності компетентних представників громадськості незалежно від часу створення відповідної організації.

Висновки до розділу 3

1. Обґрунтовано необхідність удосконалення механізмів функціонування консультативно-дорадчих органів з урахуванням потреб воєнного та післявоєнного періодів, забезпечення їхньої інституційної стійкості та підвищення спроможності брати участь у процесах прийняття рішень, пов'язаних із відновленням та розвитком держави.

2. Відмічено, що подальший розвиток цифрових механізмів діяльності консультативно-дорадчих органів повинен супроводжуватися вдосконаленням нормативно-правового регулювання, впровадженням сучасних інформаційних технологій та створенням єдиного цифрового середовища для забезпечення ефективної участі громадськості у публічному управлінні.

3. Доведено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання консультативно-дорадчих органів має бути спрямоване на підвищення ефективності їхньої діяльності, забезпечення належного представництва суспільних інтересів, розширення можливостей громадської

участі та зміцнення інституційних механізмів взаємодії держави й громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, які у сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо формування цілісної концепції адміністративно-правового статусу консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні, визначення їхнього місця у системі суб'єктів публічної адміністрації та розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання їхньої діяльності в умовах воєнного стану, цифровізації та розвитку демократичного врядування. Найбільш вагомими результатами дослідження є такі:

1. Проведено аналіз наукової літератури, який засвідчив, що проблематика консультативно-дорадчих органів розвивалася переважно у межах досліджень громадської участі, взаємодії держави з громадянським суспільством та окремих аспектів діяльності допоміжних органів при суб'єктах публічної адміністрації. Водночас відсутня цілісна адміністративно-правова концепція консультативно-дорадчих органів як самостійного інституту участі громадськості у публічному управлінні. Встановлено, що сучасний стан наукової розробленості характеризується фрагментарністю підходів до визначення їхньої правової природи, структури адміністративно-правового статусу та місця у системі суб'єктів публічної адміністрації, що зумовлює необхідність подальшого комплексного дослідження зазначеної проблематики.

2. Доведено, що консультативно-дорадчі органи є самостійним адміністративно-правовим інститутом, який поєднує елементи громадської участі та інституційної взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації. Визначено, що їхня правова природа не зводиться виключно до допоміжного характеру діяльності, а полягає у забезпеченні організаційно оформленого механізму врахування суспільних інтересів під час формування та реалізації державної політики. Обґрунтовано доцільність класифікації консультативно-

дорадчих органів за функціональним призначенням, суб'єктом утворення, сферою діяльності та особливостями організаційної побудови, що дозволяє сформулювати цілісне уявлення про їхнє місце у системі публічного управління.

3. Встановлено, що правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів має багаторівневий характер та здійснюється значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили. Водночас відсутність єдиного законодавчого підходу до визначення їхнього правового статусу, порядку створення та функціонування негативно впливає на ефективність реалізації ними своїх завдань. Обґрунтовано необхідність переходу від фрагментарного нормативного регулювання до комплексної моделі правового забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів.

4. Обґрунтовано, що принципи та функції консультативно-дорадчих органів утворюють функціональну основу їхнього адміністративно-правового статусу. Визначено, що через реалізацію консультативної, комунікаційної, експертно-аналітичної та координаційної функцій забезпечується інституційний зв'язок між громадянським суспільством та суб'єктами публічної адміністрації. Доведено, що система принципів діяльності консультативно-дорадчих органів повинна розглядатися як самостійний елемент їхнього правового статусу та включати не лише загальноправові, а і спеціальні принципи громадської участі.

5. Встановлено, що особливості суб'єктного складу консультативно-дорадчих органів визначають рівень їх репрезентативності та здатність забезпечувати представництво суспільних інтересів. Доведено, що сучасна модель формування консультативно-дорадчих органів потребує посилення прозорості процедур відбору та розширення можливостей залучення представників різних соціальних груп. Обґрунтовано, що організація діяльності консультативно-дорадчих органів повинна базуватися на поєднанні принципів відкритості, професійності та інституційної незалежності.

6. Доведено, що компетенція консультативно-дорадчих органів має особливу правову природу, яка відрізняється від компетенції суб'єктів владних повноважень відсутністю владно-розпорядчого змісту та спрямованістю на вироблення рекомендаційних рішень. Встановлено, що ефективність реалізації компетенції консультативно-дорадчих органів залежить не від обов'язковості їхніх рішень, а від рівня інтегрованості їхньої діяльності у процес підготовки та прийняття управлінських рішень. Обґрунтовано необхідність удосконалення механізмів врахування рекомендацій консультативно-дорадчих органів суб'єктами публічної адміністрації.

7. Обґрунтовано, що гарантії діяльності консультативно-дорадчих органів є необхідною умовою реалізації їхніх консультативно-дорадчих повноважень та забезпечення реальної участі громадськості у публічному управлінні. Доведено, що консультативно-дорадчі органи посідають особливе місце у системі суб'єктів публічної адміністрації. Запропоновано розглядати їх як самостійний різновид допоміжних колегіальних утворень, що виконують функцію інституційного посередництва між державою та суспільством.

8. Встановлено, що воєнний стан зумовив трансформацію функціонального призначення консультативно-дорадчих органів та розширення сфер їхньої діяльності. Доведено, що поряд із традиційною консультативною функцією вони почали виконувати завдання, пов'язані із забезпеченням стійкості громад, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, гуманітарним реагуванням та післявоєнним відновленням. Обґрунтовано необхідність формування спеціальних механізмів функціонування консультативно-дорадчих органів в умовах кризових ситуацій.

9. Доведено, що цифровізація виступає не лише інструментом модернізації діяльності консультативно-дорадчих органів, а і самостійною гарантією забезпечення громадської участі. Встановлено, що впровадження електронних механізмів взаємодії сприяє розширенню доступу громадян до

процесів вироблення управлінських рішень та підвищенню прозорості діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Обґрунтовано необхідність нормативного закріплення цифрових форм діяльності консультативно-дорадчих органів.

10. Доведено, що подальший розвиток інституту консультативно-дорадчих органів має здійснюватися на засадах системності, цифрової трансформації, відкритості та посилення реального впливу громадськості на процеси формування і реалізації державної політики. На підставі проведеного дослідження сформовано концептуальні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів. Обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення їх поняття, принципів діяльності, системи гарантій та основних організаційно-правових засад функціонування.

Обґрунтовано доцільність розроблення та прийняття спеціального Закону України «Про консультативно-дорадчу діяльність», у якому запропоновано закріпити поняття консультативно-дорадчого органу, систему принципів його діяльності, основні види консультативно-дорадчих органів, порядок їх утворення, формування та припинення діяльності, компетенцію, гарантії функціонування, механізми взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації та особливості використання цифрових форм громадської участі;

– запропоновано внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» шляхом розширення переліку цифрових інструментів громадської участі, удосконалення порядку діяльності громадських рад та запровадження обов'язку надання суб'єктами владних повноважень мотивованої відповіді щодо результатів розгляду рекомендацій консультативно-дорадчих органів;

– розроблено концептуальні засади формування єдиної системи консультативно-дорадчих органів в Україні, що передбачає уніфікацію

підходів до їхнього правового статусу, організації діяльності, інформаційного забезпечення та взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

– запропоновано запровадження національної цифрової платформи взаємодії консультативно-дорадчих органів із громадськістю, яка забезпечуватиме проведення електронних консультацій, громадських обговорень, дистанційних засідань, оприлюднення рекомендацій та моніторинг результатів їх розгляду суб'єктами публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування ("good governance"). Форум права. 2006. № 2. С. 4-12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2006_2_3.
2. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. №5. С.11-17. https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т.1: Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Авер'янов В. Б. (ред.). Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2007. 592 с.
5. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с.
6. Американська торговельна палата в Україні. URL: <https://chamber.ua/ua/>.
7. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 357-368.
8. Андрійчук Т. Громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи: функціонування в умовах повномасштабної війни в Україні. Politicus. 2024. № 2. С. 7–13.
9. Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 234 с.

10. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України : підручник за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
11. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України : підручник за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
12. Білак Н. І. Адміністративно-правові засади діяльності кримінально-виконавчої системи України: доктринальні підходи розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса. 2025. 574 с.
13. Білак Н.І. Роль громадських рад в діяльності пенітенціарних органів на сучасному етапі. Юридичний науковий електронний журнал. № 7. 2024. С.626-628.
14. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президентіві України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. №23. С.94-104.
15. Бондарь О. В. Юридичні гарантії доступу до публічної інформації як складова адміністративно-правового механізму. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 5, ч. 2. С. 111–114. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/05/16.pdf>.
16. Великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
17. ВзаємоДія. Провідник у світ е-демократії. URL: <https://e-democrasy.diiia.gov.ua/>.
18. Віхляєв М. Ю. Репрезентативність та специфічність громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України : монографія. Херсон : Гельветика, 2013. 296 с.

19. Владиченко Л. Д. Міжконфесійні консультативно-дорадчі об'єднання при органах виконавчої влади регіонального та місцевого значення в Україні (1991–2021 роки). Культурологічний альманах. 2022. № 4. С.3-10.
20. Галуцько В. М. Дискреційні повноваження Національної поліції України. Південноукраїнський правничий часопис. 2025. Т. 1. № 1. С. 73–76. URL: <https://sulj.oduvs.od.ua/archive/2025/1/13.pdf>.
21. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. 2011. № 1 (9). С. 148.
22. Городецька М. Функціональний предмет відання у кримінальному процесі. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 7. С. 328–331. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.56>.
23. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
24. Громадська рада доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua/>.
25. Громадська рада при Держпродспоживслужбі. 11 червня відбудеться засідання. Держпродспоживслужба. 06.06.2024. URL: <https://dpss.gov.ua/events/11-chervnia-vidbudetsia-zasidannia-hromadskoi-rady-pri-derzhprodspozhyvsluzhb>.
26. Громико О. Зміст поняття «трансформація» як базової наукової категорії. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 125–131.
27. Дегтярьова І. О. Національні консультативно-дорадчі органи у системі публічного управління у сфері науки та вищої освіти. Аспекти публічного управління. 2015. № 7–8. С. 48–55.

28. Деякі питання діяльності консультативно-дорадчих органів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2025 № 1159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2025-%D0%BF#Text>.

29. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>.

30. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 670 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2012-%D0%BF#Text>.

31. Деякі питання забезпечення діяльності Координаційних центрів підтримки цивільного населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.05.2023 № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-2023-%D0%BF#Text>.

32. Деякі питання організації роботи комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.2023 № 516. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/516-2023-%D0%BF>.

33. Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у II-IV кварталах 2021 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2021 № 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2021-%D0%BF>.

34. Деякі питання розроблення, проведення моніторингу та внесення змін до планів відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>.

35. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/2341 від 14 грудня 2016 року про діяльність установ професійного пенсійного забезпечення (УППЗ) та нагляд за ними (нова редакція) : міжнародний документ 14.12.2016 № 2016/2341. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2341/oj>.

36. Добріогло О. В. Поняття і сутність трудових гарантій прав працівників. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 2. С. 169–172. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/46.pdf.

37. Договір гарантії (Проект «Україна – Підвищення стійкості енергосистеми для європейської інтеграції енергомережі (Встановлення гібридних систем з виробництва електроенергії в ПрАТ «Укргідроенерго»))» між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що діє як виконавець від імені Фонду чистих технологій: угода від 13.09.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_005-21.

38. Електронне голосування. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2445172-elektronne-golosuvanna.html.

39. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/>.

40. Європейська Бізнес Асоціація. URL: <https://eba.com.ua/>.

41. Єдиний державний веб-портал електронних послуг "ДІЯ". URL: <https://se.diia.gov.ua/unified-state-web-portal-of-electronic-services-diia>.

42. Єсімов С.С. Цифрові платформи у контексті надання публічних послуг. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. №4. С.352-357. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/311011>.

43. Задорожня Г. В. Законодавчі повноваження Українського народу. Юридичний вісник. 2009. № 3(12). С. 25–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2009_3_6.

44. Засідання Громадської ради. 5 листопада відбудеться чергове в онлайн-режимі. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. 04.11.2024. URL: <https://webportal.nrada.gov.ua/5-lystopada-vidbudetsya-cherгоve-zasidannya-gromadskoyi-rady-v-onlajn-rezhymi>.

45. Засідання Координаційної ради з питань професійного навчання державних службовців (у режимі відеоконференції). НАДС, 20.06.2024. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/координаційна%20рада%2020.06.2024/Програма%20засідання.pdf>.

46. Захарова О. С. Суб'єктний склад цивільних процесуальних правовідносин. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 3(16). С. 21–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2009_3_5.

47. Кармаза О. О., Каращук К. Л. Суб'єктний склад процедури медіації: до питання про особисту участь сторін спору в медіації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 7. С. 64–66. DOI: 10.32782/2524-0374/2025-7/15.

48. Карплюк С.О. Особливості цифровізації освітнього процесу у вищій школі. Інформаційно-цифровий освітній простір України: трансформаційні процеси і перспективи розвитку. Матеріали методологічного семінару НАПН України. 4 квітня 2019 р. Київ, 2019. С. 188–197.

49. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.

50. Коваль Н. В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 103–107.

51. Коваль Н.В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентові України: конституційно-правовий аспект: дис.... канд.юр.наук. Київ. 2016. 211 с.

52. Ковбас І., Торончук І., Крайній П. Особливості взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами. Публічне право. 2021. № 4. С. 151-156.
53. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
54. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: міжнародний документ, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради від 2009 р.
55. Кожемякіна Т. В. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ: сучасний стан та перспективи розвитку. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 463–467. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/12/81.pdf>.
56. Колодчин В. В., Туманянц А. Р. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції : монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2016. 228 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2017/Tumaniants_Kolodchin_mon_2016.pdf.
57. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ, 2011. с. 284.
58. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник 2.вид., доп. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 752 с.
59. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 733 с.
60. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 306 с.
61. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
62. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

63. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
64. Консультативна місія Європейського Союзу в Україні. Наш мандат та пріоритети. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/our-priorities/>.
65. Консультативно-дорадчі органи Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/about/konsultatyvno-doradchi-orhany>.
66. Консультативно-дорадчі органи при міській раді: поняття та роль. Гніванська міська рада. URL: <https://gnivan-miskrada.gov.ua/news/1725957549/>.
67. Консультативно-дорадчі органи територіальної громади. URL: <https://mphromada.gov.ua/konsultativnodoradchi-organi-13-33-52-24-11-2025/>.
68. Кочеров М. В. Поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта забезпечення реформ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 294–296. https://www.lsej.org.ua/3_2019/77.pdf.
69. Крайній П. Адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів при Президентові України в сучасних умовах. *Ehrlich's Journal*. 2022. № 6. С.65-71.
70. Крайній П. В. Вплив принципів належного врядування на діяльність консультативно-дорадчих органів (адміністративно-правовий аспект). Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні: збірник тез панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму, 25 вересня 2024 р. Харків. 2024. С. 42–43. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2024/11/zbirnyk_standarty-nalezhnogo-adminitsruvannya.pdf

71. Крайній П. Вплив євроінтеграційних процесів на формування консультативно-дорадчих органів в Україні (адміністративно-правовий аспект). Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (17 травня 2023 року). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С.78-88.

72. Крайній П.І. Адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України: дис.... д-ра філос. Запоріжжя, 2022. 207 с.

73. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>

74. Кулініч В. С., Лола В. В. Роль консультативно-дорадчих органів у забезпеченні взаємодії влади з громадськістю. Молодь: наука та інновації : матеріали XI Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 22–24 листопада 2023 року. Дніпро : НТУ ДП, 2023. Т. 2. С. 192-193.

75. Купрійчук В. М., Чепурко Я. О. Правовий статус та функції консультативно-дорадчих органів як суб'єктів формування та реалізації гуманітарної політики в Україні. Priority directions of science and technology development : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 11–13 липня 2021 р.). Київ, 2021. С. 519–523.

76. Леонідова О. О. Поняття і генезис повноважень, механізм їх регулювання та легітимність при встановленні на законодавчому рівні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 6. С. 25–30.

77. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

78. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях). Київ : Юрінком Інтер, 2024. 412 с.

79. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 141–145. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/eng/journals/2019/4_2019/25.pdf.

80. Молодіжна рада при Міністерстві молоді та спорту України. Офіційний веб сайт Міністерства молоді та спорту України. URL: <https://mms.gov.ua/ministerstvo/molodizhna-rada>.

81. НАДС оголошує проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби». URL: <https://nads.gov.ua/konsultaciyi-z-gromadskisty/elektronni-konsultaciyi>.

82. Нестерович В. Ф. Конституційно-правова класифікація консультативно-дорадчих органів. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2016. № 4. С.42-52.

83. Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 2. С.138-145.

84. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: дис.... д-ра юрид. наук. Суми, 2015. 456 с.

85. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3. Київ : Аконті, 1998. 928 с.

86. Оганісян М. С., Свірська О. В. Щодо класифікації консультативно-дорадчих органів при Президентіві України. Державне управління в Україні: теорія та практика. 2014. № 2.

87. Онлайн-опитування. URL: <https://www.pfu.gov.ua/if/190242-onlajn-opytuvannya-stosovno-dostupnosti-publichnyh-poslug-u-sferi-sotsialnogo-zahystu-naselennya/>.

88. Орлов М. Про роль громадського та наукового експертного середовища в Україні. Громадський Простір. URL: <https://www.prostir.ua/?blogs=pro-rol-hromadskoho-ta-naukovoho-ekspertnoho-seredovyscha-v-ukrajini>.

89. Орхуська конвенція (Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р.): міжнародний документ від 25.06.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.

90. Офіс реформ Кабінету Міністрів України. URL: <https://rdo.in.ua/>.

91. Перша українська платформа е-демократії. URL: https://e-dem.ua/about_us.

92. Пиріг С. Цифровізація публічного управління та Е-демократії на регіональному рівні. Економічний форум. 2022. №3. С.107-113.

93. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п>.

94. Питання Міністерства цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>.

95. Питання Ради з молодіжних питань: Указ Президента України №14/2022 від 17.01.2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/142022-41165>.

96. Плахотний А. П., Швець Є. В. Додаткові повноваження поліцейського в умовах воєнного стану при застосуванні вогнепальної зброї: матеріали Міжнародної науковопрактичної конференції (21 жовтня 2022 року) / упор. Л. В. Павлик, У. О. Цмоць. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. С.273-275.

97. Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.

98. Положення про ради роботодавців у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. URL: <https://senate.knu.ua/?p=1466>.

99. Полякова Ю. О. Громадські ради як консультативно-дорадчі органи при Президентові України. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. № 3. С.137-146.

100. Притуляк В. М. Повноваження суду при примусовому виконанні судових рішень у цивільних справах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 24 с.

101. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.

102. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>

103. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>.

104. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

105. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

106. Про визнання професійних кваліфікацій у внутрішньому суднопластві та про скасування директив Ради 91/672/ЄЕС та 96/50/ЄС: Директиви (ЄС) 2017/2397 Європейського Парламенту і Ради від 12.12.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-17/ed20171212#n96.

107. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.

108. Про встановлення настанов щодо балансування електроенергії : Регламент Комісії (ЄС) від 23.11.2017. № 2017/2195. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/2195/oj>.

109. Про встановлення настанов щодо розподілу пропускної спроможності та управління перевантаженнями : Регламент Комісії (ЄС) від 24.07.2015 № 2015/1222. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2015/1222/oj>.

110. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

111. Про допоміжні органи облдержадміністрації: розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації від від 12.10.2009 р. № 285. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/НК090052>.

112. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

113. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.

114. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

115. Про запобігання корупції Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

116. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

117. Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2011 № 462 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-2011-%D0%BF>.

118. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

119. Про затвердження Загальних положень безпеки атомних станцій: наказ Держатомрегулювання України від 19.11.2007. № 162. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0056-08#Text>.

120. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення та затвердження місцевих програм громадської безпеки та цивільного захисту : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.08.2022 № 536. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1087-22#Text>.

121. Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 № 1440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF>.

122. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.

123. Про затвердження Положення про громадську раду при Державній митній службі України: Наказ Державної митної служби України від 18.02.2021 № 110. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada>

124. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 16.01.2018 № 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0074282-18>.

125. Про затвердження Положення про громадську раду при Міністерстві фінансів України: Наказ Міністерства фінансів України від 06.11.2017 № 916 . URL: <https://mof.gov.ua/uk/gromadska-rada>.

126. Про затвердження Положення про Громадську раду при НАДС: наказ Національне агентство України з питань державної служби від 14.06.2018 № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0142859-18#Text>.

127. Про затвердження Положення про Громадську раду при Національному банку України: постанова Національного банку України від 05.06.2014 № 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0335500-14#Text>.

128. Про затвердження Положення про громадську раду при Одеській обласній державній адміністрації: розпорядження Одеської обласної державної адміністрації від 12.10.2017 № 949/A-2017. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/OD170383>.

129. Про затвердження Положення про експертно-перевірну комісію галузевого державного архіву Міністерства юстиції України у сфері виконання кримінальних покарань та пробації : наказ Міністерства юстиції України від 10.05.2019 № 1419/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0498-19>.

130. Про затвердження Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді: Постанова Пленуму Верховного Суду від 02.02.2018 № 1. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/ppn_kr/.

131. Про затвердження Положення про порядок здійснення банками та фінансовими компаніями операцій за гарантіями в національній та іноземних валютах : Постанова Правління Національного банку України від 15.12.2004 № 639. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0041-05>.

132. Про затвердження положень про спостережні комісії та піклувальні ради при установах виконання покарань: постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/429-2004-%D0%BF>.

133. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>.

134. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF/ed20210806#n328>.

135. Про затвердження Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 №812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2023-%D0%BF#Text>.

136. Про затвердження складу Громадської ради при Міністерстві юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 08.11.2019 № 3942/7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3942323-19#Text>.

137. Про затвердження Технічного регламенту енергетичного маркування місцевих обігрівачів : наказ Міністерства енергетики України від 22.10.2020 № 676. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1256-20>.

138. Про затвердження типових положень про молодіжні ради: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-%D0%BF#Text>.

139. Про затвердження 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 : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 р. № 353). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

140. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.

141. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

142. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

143. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

144. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

145. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23.02.2023 № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>.

146. Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентіві України : Указ Президента України від 25.02.2021 № 73/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2021>.

147. Про координацію заходів з вирішення гуманітарних та соціальних питань : Указ Президента України від 02.03.2022 № 93/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/932022-41489>.

148. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

149. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

150. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
151. Про Науково-експертну раду Міністерства: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16.05.2012 № 270 (втратив чинність згідно з наказом від 08.02.2016 № 31). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FIN77228>.
152. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20151126#n40>.
153. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>.
154. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>.
155. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.
156. Про Національну тристоронню соціально-економічну раду: Указ Президента України від 02.04.2011 № 347/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2011>.
157. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>.
158. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
159. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>.
160. Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 № 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20>.

161. Про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): розпорядження Виконавчого органу Київської міської ради від 11.02.2016 № 70. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MA160070>.

162. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

163. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

164. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.

165. Про Раду з питань підтримки підприємництва: указ Президента України від 27.06.2025 № 421/2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/2025#Text>.

166. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>.

167. Про створення Науково-технічної екологічної ради при Одеському міському голові: Розпорядження Одеського міського голови від 10.01.2022 № 05. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/187667/>.

168. Про створення Ради безбар'єрності при Одеському міському голові: Розпорядження міського голови від 02.12.2024 № 887. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/209405/>.

169. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/ed20180117#n20>.

170. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 02.12.1997 № 671/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80>.

171. Про утворення архітектурно-містобудівної ради Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та її президії: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.02.2012 № 76. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0076858-12#Text>.

172. Про утворення Координаційного штабу з питань захисту прав дитини в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2022 № 302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2022-%D0%BF>.

173. Про утворення Координаційного штабу з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 № 854. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2022-%D0%BF>.

174. Про утворення Координаційної ради з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності: постанова Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 № 320. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-2023-%D0%BF#Text>.

175. Про утворення міської ради з питань внутрішньо переміщених осіб: Розпорядження Одеського міського голови від 08.01.2024 № 06. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/201613/>.

176. Про утворення Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України від 21.04.2022 № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022>.

177. Про утворення Офісу реформ: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 768. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF/ed20241214#Text>.

178. Про утворення Ради безбар'єрності: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 443. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/443-2021-%D0%BF#Text>.

179. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>.

180. Про утворення Ради з питань цифрової доступності для осіб з інвалідністю: наказ Міністерства цифрової трансформації України від 20.10.2020 № 157. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0157920-20#Text>.

181. Про утворення робочої групи з питань залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану : Наказ начальника Вінницької обласної військової адміністрації від 01.08.2022 № 1326. URL: <https://www.vin.gov.ua/oda/normatyvno-pravovi-dokumenty/794-nakazy-nachalnyka-oblasnoi-viiskovoi-administratsii/54237-nakaz-1326-vid-01-serpnia-2022-roku>.

182. Про фахові саморегулівні і самоврядні об'єднання: проєкт Закону України від 10.09.2009 № 4841-1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF3QH01A>.

183. Про формування Молодіжної ради при Одеському міському голові: Розпорядження Одеського міського голови від 03.10.2018 № 880. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/111319/>.

184. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

185. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

186. Протокол № 20 засідання Громадської ради при НАДС від 19.12.2024. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Gromadskist/Gromadska%20RADA/Протоколи%20ГР%202020-2021/20-191224.pdf>.

187. Протокольне рішення ГО «Молодіжний центр розвитку» за результатами круглого столу, проведеного на базі Української академії наук 10.10.2025 р. URL: <https://uan.ua/kruglyj-stil-garmonizacziya-mytного-zakonodavstva-ukrayiny-z-normamy-yes-suchasnyj-stan-ta-vyklyky/>.
188. Профспілкові організації. URL: <https://profkom.kpi.ua/profspilkovi-organizatsiyi/>.
189. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с.
190. Редько О. М. Консультативно-дорадчі органи як інструмент залучення громадськості до формування судової системи України: адміністративно-правовий аспект. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2025. № 48. С.114-122.
191. Редько О. Цифровізація консультативно-дорадчих процесів у судовій владі: адміністративно-правовий аспект. *Академічні візії*. 2025. № 48. С.1-10.
192. Свірська О. Поняття "консультативний орган", "дорадчий орган" та "консультативно-дорадчий орган": їх сутність та нормативно-правова база. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. Вип. 2. С. 132-135. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2011_2_40.
193. Семенов І. В. Особливості адміністративно-правового статусу комісій щодо компенсації за знищене майно. *Академічні візії*. 2023. Вип.23. С.1-10. URL: <https://zenodo.org/records/17397485>.
194. Система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ). ДП «ДІА». URL: <https://se.dia.gov.ua/sev-ovv>.
195. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2011. 520 с.
196. Славицька А. К. Щодо визначення суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С.58-60. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/9>.

197. Словник UA. Слово «компетенція». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%B8%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.
198. Словник UA. Слово «трансформація». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.
199. Словник української мови. Слово «принцип». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF>.
200. Словник української мови. Слово «функція». URL: <https://slovnyk.me/dict/vts/%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F>.
201. Словник.UA. Слово «повноваження». URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.
202. Солдатський В.В. Консультативно-дорадчі органи в Україні: поняття і види. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 636–643. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.85>.
203. Солдатський В.В. Правова природа консультативно-дорадчих органів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. № 6. С. 323–327. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.50>.
204. Солдатський В.В. Правові засади функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні. *Галицькі студії Юридичні науки*. 2025. № 12. С.79–84. DOI: https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2025-12-11.

205. Солдатський В.В. Спеціалізовані консультативно-дорадчі органи у системі публічного управління. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Кременчук, 5 грудня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 270–273. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-74>.

206. Солдатський В.В. Функціональна характеристика консультативно-дорадчих органів в Україні. *Proceedings of the International scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. Р. 434–436. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-105>.

207. Солдатський В.В. Цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів як напрям удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. № 5. С. 391–397. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.61>.

208. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23), т. 2. С. 23–27.

209. Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. *Public administration aspects*. 2025. № 13 (1). С. 77-81.

210. Соціально активний громадянин. Тема для обговорення. URL: <https://citizen.omr.gov.ua/discussion/>.

211. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ, 2007. с. 368.

212. Сумська В. В. Консультативно-дорадчі органи з питань розвитку підприємництва як інституції лобіювання інтересів суб'єктів малого та середнього бізнесу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2.

213. Сущенко В. Д., Колпаков В. К., Столбовий В. П. та ін. Адміністративне право: теоретична частина : навч.-практ. посіб. /; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2000. 149 с.

214. Терлюк О., Терлюк І. Електронне голосування в Україні: правові аспекти в контексті технологічних інновацій і перспектив. Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія: “Юридичні науки”. 2025. № 2 (46). С. 343-351. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2025/jun/39431/25078346maket25082025-347-355.pdf>.

215. Термінологія законодавства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term>.

216. Типи закладів освіти. URL: <https://enic.in.ua/index.php/ua/systema-osvity/vyshcha-osvita/typy-vnz>.

217. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про взаємну охорону секретної інформації: міжнародний документ від 07.11.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428_025#Text (дата звернення: 17.01.2026).

218. Угода про позику (Проект «Україна – Підвищення стійкості енергосистеми для європейської інтеграції енергомережі (Встановлення гібридних систем з виробництва електроенергії в ПрАТ «Укргідроенерго»)) між Міжнародним банком реконструкції і розвитку, що діє як виконавець від імені Фонду чистих технологій, і приватним акціонерним товариством «Укргідроенерго»: угода від 13.09.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_004-21.

219. Федевич О. М. Адміністративно-правовий статус Державного агентства України з управління зоною відчуження : дис. ... к.ю.н.: Київ, 2012. 265 с.

220. Фікс І. Є. Консультативно-дорадчі органи при органах влади в Автономній Республіці Крим як інструмент державної етнополітики. Держава та регіони. Серія: *Державне управління*. 2010. № 3. С.125-130.

221. Хаустова М. Г. Поняття цифровізації: національні та міжнародні підходи. *Право та інновації*. 2022. № 2 (38). С. 7–18.
222. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
223. Цифрові профілі громад. URL: <https://decentralization.ua/news/19912>.
224. Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.]. *Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського*. Київ : ПАЛИВОДА А. В., 2011. 148 с.
225. Шатрава С.О. Дискреційні повноваження працівників ОВС як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. №2. С.276-277.
226. Що таке компетенція?. URL: <https://hurma.work/blog/shho-take-kompetenciya/>.
227. Що таке консультативно-дорадчий орган. URL: <https://volodymyrrada.gov.ua/shho-take-konsultatyvno-doradchyj-organ/>.
228. Що таке консультативно-дорадчі органи (КДО). URL: <https://emrada.gov.ua/?p=5876>.
229. Яремко О. М., Гірняк Г. С. Медіація як базова соціальна послуга: повноваження органів місцевого самоврядування. *Галицькі студії: юридичні науки*. 2024. № 6. С. 43–51.
230. Council of the European Union. EUAM Ukraine: Council broadens the Mission's mandate to counter hybrid threats and support veteran reintegration. 11 May 2026. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/11/euam-ukraine-council-broadens-the-mission-s-mandate-to-counter-hybrid-threats-and-support-veteran-reintegration/>.
231. Словотвір. Слово «принцип». URL: <https://slovotvir.org.ua/words/pryntsyyp>.

232. E-government at the crossroads : The World Public sector report 2003.
URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/> UN-E-Government-Survey-2003.

233. Local Government Act 2000. Legislation.
URL:<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>

234. OECD. *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: 10.1787/86331250-en.

235. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018 at the 1311th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016807954c9>

236. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805e2f90>

237. UkraineInvest. Бізнес-асоціації. URL:
<https://ukraineinvest.gov.ua/invest-in-ukraine/розпочніть-бізнес-в-україні/бізнес-асоціації/>.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Солдатський В.В. Адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів як форми участі громадськості у публічному управлінні в умовах воєнного стану. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 8(76). Р. 137–143. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.8.22>.
2. Солдатський В.В. Правові засади функціонування консультативно-дорадчих органів в Україні. *Галицькі студії Юридичні науки*. 2025. № 12. С. 79–84. DOI: https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2025-12-11.
3. Солдатський В.В. Консультативно-дорадчі органи в Україні: поняття і види. *Правові новели*. 2024. № 23. С. 636–643. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.85>.
4. Солдатський В.В. Правова природа консультативно-дорадчих органів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. № 6. С. 323–327. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.50>.
5. Солдатський В.В. Цифровізація діяльності консультативно-дорадчих органів як напрям удосконалення механізмів участі громадськості у публічному управлінні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. № 5. С. 391–397. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.61>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Солдатський В.В. Спеціалізовані консультативно-дорадчі органи у системі публічного управління. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали XI Міжнародної науково-практичної

конференції, м. Кременчук, 5 грудня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 270–273. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-74>.

2. Солдатський В.В. Функціональна характеристика консультативно-дорадчих органів в Україні. *Proceedings of the International scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application”*, Riga, the Republic of Latvia, December 25–26, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 434–436. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-105>.