

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ
У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ ТА УКРАЇНИ**

Крайній П. І.

ВСТУП

Посилення ролі громадянського суспільства та його інституцій у процесах здійснення публічного врядування перебувають в полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Простежується загальна тенденція, притаманна різним моделям, які діють у країні з демократичним режимом: зростає потреба у збільшенні участі громадян, пов'язаної із прийняттям нормативних актів відповідними органами, що входять до таких систем, у зв'язку з підвищенням рівня зацікавленості відповідних інституцій брати участь у процесах із публічного врядування. Сполучені Штати Америки (далі – США) мають, без перебільшення, традиційну та чітко окреслену систему адміністративно-правового забезпечення права на участь представників громадськості в різних процесах суспільного життя, де ключову роль відіграють органи публічної влади, які ухвалюють відповідні рішення щодо суспільно значущих питань. Для України, яка порівняно нещодавно розпочала відповідні зміни у забезпеченні доступу інституцій громадянського суспільства до здійснення публічного врядування, вкрай важливо зрозуміти тенденції розвитку таких процесів, беручи до уваги досвід зарубіжних країн враховуючи внутрішні фактори (економічні, правові, суспільні, культурні, історичні тощо). Це сприятиме здійсненню належного адміністративно-правового забезпечення різних правових форм такої участі, ключовою з яких, на нашу думку, є діяльність консультативно-дорадчих органів.

Якщо порівнювати історичні передумови забезпечення права на участь у здійсненні громадянами управління державними справами, то у США напрацьовано значний досвід, що буде проаналізовано в наступних розділах нашого дослідження. Проте, слід звернути увагу, що американські дослідники, які займаються вивченням участі громадськості у здійсненні управління державними справами, виробили принаймні два підходи до розуміння таких процесів. Загальновизнане положення про те, що демократія реалізується на основі чіткого переліку принципів, що, з-поміж інших, включають правління більшості, захист прав національних меншин, вільні періодичні вибори та децентралізований уряд, де громадяни мають доступ до державних процесів як на центральному так й на місцевому рівнях.

На думку К. Стюарта, існують дві категорії дослідників, які займаються вивченням нормативних основ демократії та участі громадян у процесах,

пов'язаних зі здійсненням публічної влади. Одні з них представляють концепцію посиленої участі громадян у процесах публічного управління крізь призму категорії «соціальне благо». Інші ж вважають, що лише публічні службовці найбільш кваліфіковані для ухвалення рішень в інтересах держави, окремого регіону або громади¹. Так, Ш. Арнштайн у своїй праці «Сходинки громадської участі» постає прихильником першого підходу. Він зауважує: «участь громадян є суспільним благом що виражається через тип участі та обсяг контролю, який пропонується громадянам. Тоді як нормативне ж вираження такої участі ним розуміється як здійснення більшого контролю над державною політикою під час ухвалення відповідних рішень органами влади»².

В Україні тенденція щодо вироблення доктринальних підходів до вивчення діяльності консультативно-дорадчих органів, закріплення їх адміністративно-правового статусу лише перебуває в процесі свого формування. Водночас, наявні певні теоретичні та практичні напрацювання у плані вивчення вказаних аспектів функціонування окремого різновиду консультативно-дорадчих органів – громадських рад. Зокрема, відповідні дослідження щодо функціонування громадських рад при органах виконавчої влади здійснював О.О. Вінницький який вказував на існуючі проблеми нормативно-правового регулювання діяльності таких рад в Україні при відповідних органах виконавчої влади³. П.І. Крайній проведено дослідження адміністративно-правового статусу громадських рад із застосуванням цивілізаційного методу наукового пізнання, а також наголошено на необхідності нормативного закріплення діяльності таких рад при органах місцевого самоврядування⁴.

Ми пропонуємо розглянути історичні передумови формування інституту консультативно-дорадчих органів у США та Україні за допомогою порівняльно-правового аналізу. Крім іншого, буде з'ясовано особливості організаційно-правового закріплення функціонування таких органів у вказаних країнах з метою виокремлення їх спільних та відмінних рис. Вказані вище напрями дослідження, на нашу думку, будуть корисними для поліпшення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні.

¹ Stewart K. Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*. 2007. Т. 67, № 6. С. 1067–1076. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00798.x> (дата звернення: 10.05.2023).

² Arnstein S. R. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Т. 35, № 4. С. 216–224. URL: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225> (дата звернення: 10.05.2023).

³ Вінницький О.О. Адміністративно-правовий статус громадських рад при органах виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2018. 203 с.

⁴ Крайній П.І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / П. І. Крайній. – Одеса : Видавничий дім «Гельветик», 2022. – 160 с

1. Генеза виникнення консультативно-дорадчих органів у Сполучених Штатах Америки та Україні: спільні та відмінні риси

Участь громадян у публічному врядуванні в США була вузько визначена з моменту її заснування. Батьки-засновники вважали, що пересічні громадяни по суті не мають кваліфікації безпосередньо брати участь у здійсненні такого різновиду управління. Цей скептицизм щодо управлінських здібностей простих громадян призвів до обмеження участі громадян у голосуванні⁵. Французький дослідник Алексіс де Токвіль ще у 1831 році фундаментально дослідив особливості суспільного, економічного, правового, культурного зрівів тоді ще молодій американській демократії. Його міркування з приводу існування та розвитку тенденції щодо участі громадян та рівності викладено у книзі «Про демократію в Америці» (1835). Він стверджував, що права система надавала чітку підтримку залученню громадян до практики шляхом прийняттям до Конституції відповідних поправок: Першої (свобода слова та релігії), П'ятої (захищає від зловживань уряду в рамках юридичної процедури) та Чотирнадцятої (застереження про громадянство, належний процес та рівний захист)⁶. Тобто, йому вдалося зафіксувати початковий етап формування того, що на сьогоднішній день ми називаємо правом на участь у здійсненні публічного врядування.

У першій половині ХХ століття прийнято ряд документів нормативного характеру, якими так чи інакше створювалися можливості для здійснення американцями діалогу з органами влади. Так, Закон про Федеральний реєстр 1935 року зробив доступними офіційні документи установ (агенств), які стосувалися нормотворчої діяльності, відповідних законодавчих ініціатив, повідомлень про збори та інших офіційних дій федеральних державних установ. Федеральний реєстр являє собою щоденний журнал схвалених урядом актів і спосіб залучення людей до вироблення норм шляхом надання публічних коментарів щодо запропонованих змін до правил. Цей закон встановлює судовий контроль за діяльністю агентства. Дж. Стрендж висловлював думку про те що цим законом створив основу для початку сучасної участі громадян на федеральному рівні у США⁷. Як приклад він наводить участь громадян та проведення ними контролю за виконанням функцій держави внаслідок прийняття сільськогосподарського законодавства, яким врегульовувалися діяльність земельних банків і розподіл врожаю під час адміністрації президента Франкліна Рузвельта.

⁵ King C. S., Stivers C. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks : Sage Publications, 1998. p.86.

⁶ Токвіль, Алексіс де. Про демократію в Америці. У двох томах / Переклад з французької Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка; Передмова Андре Жардена. – К.: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – 590 с.

⁷ Strange J. H. The Impact of Citizen Participation on Public Administration. *Public Administration Review*. 1972. Vol. 32. P. 457. URL: <https://doi.org/10.2307/975015> (date of access: 11.05.2023).

З погляду Р. Гальмана, перші спроби безпосереднього залучення громадян не привели до тих результатів, яких очікували досягти. Суттєві зміни відбулися наприкінці 1940-х років. Так, Законом про адміністративне судочинство 1946 р. розширено та встановлено єдині вимоги до громадських слухань при ухваленні адміністративних актів. Федеральні правила вимагають від державних установ публікувати публічні повідомлення, проводити мінімальну кількість громадських слухань та забезпечувати відкритий доступ громадськості до інформації. Значна кількість федеральних норм вказаного нормативного акту передбачають участь громадян як важливу частину міждержавної допомоги, а також визначають загальні вимоги до проведення громадських слухань перед виданням адміністративних актів⁸.

Закон про житло 1949 р. мав метою відновлення міст через процедуру громадських слухань шляхом участі громадян у роботі загальноміських дорадчих комітетів. Законом передбачалось, крім іншого, провести оновлення житлових кварталів за допомогою реалізації відповідних державних програм. Дорадчі комітети склалися із семи-п'ятнадцяти членів, до складу яких входили лідери громадськості у відповідних містах⁹.

На цьому федеральний уряд свою роботу щодо розширення можливості участі громадськості не зупинив, а навпаки, її посилив. Прийняття Федерального закону про шосе 1956 року було тією правовою підставою, яка зобов'язала владу міст розвивати транспортну інфраструктуру. Однак під час такої діяльності представники публічної адміністрації зіштовхнулись із серйозною проблемою: необхідно було провести масове переміщення соціально незахищених осіб, житло яких розташовувалось саме там, де мали відбуватись будівельні роботи. Це призвело до міських заворушень що змусило тодішнього президента Ліндона Б. Джонсона негайно відреагувати. Впроваджена ним програма «Велике суспільство» намагалася вирішити складні соціальні питання за рахунок збільшення участі громадян. Нею також передбачалися впровадження та реалізація комплексних федеральних програм, спрямованих на боротьбу з бідністю в районах Сполучених Штатів з низьким рівнем доходу, переважно афроамериканських. Ця нова участь громадськості була спрямована на реалізацію політики та розширення сфери участі соціально незахищених верств населення, продовженням якої став Закон про економічні можливості 1964 р. Ним передбачалося створення умов задля «максимально можливої участі» таких осіб у реалізації відповідних державних програм при вирішенні питань стосовно розподілу видатків, у розробці та виконанні подібних програм¹⁰.

⁸ Federal Administrative Procedure Act. *The Climate Change and Public Health Law Site*. URL: https://biotech.law.lsu.edu/courses/study_aids/adlaw/ (date of access: 13.05.2023).

⁹ Hallman Howard W. Federally Financed Citizen Participation. *Public Administration Review*. 1972 32 (September-Special Issue):421-427.

¹⁰ The Editors of Encyclopaedia Britannica. Economic Opportunity Act | History & Programs. *Encyclopedia Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/Economic-Opportunity-Act> (date of access: 11.05.2023).

Боротьба за визначення та реалізацію положення про участь була зосереджена на місцевому рівні й вироблення відповідної політики. Проте основне питання стосувалося перерозподілу влади. Автори Закону про економічні можливості 1964 р. знали, що лише впровадження нової політики боротьби з бідністю буде недостатнім без створення належного рівня участі громади в ухваленні рішень на місцевому рівні. Як зазначає Т. Меліш, участь на базі громади допомогла забезпечити виявлення практичних бар'єрів, що перешкоджають реалізації прав громадян, та усувати їх. Він наголошує на важливості створення на підставі Закону Управління економічних можливостей, яке виконувало функції національної штаб-квартири щодо питань боротьби з бідністю з федеральним контролем, координацією та обміном інформацією із зацікавленими сторонами¹¹.

Однак максимальне залучення громадськості та діяльність відповідних дорадчих утворень зустріла опір місцевої влади, які не хотіли, щоб представники соціально незахищених верств отримували повноваження при прийнятті рішень щодо використання коштів громади. Законом про демонстраційні міста та розвиток міських районів 1966 року зменшено очікування громадян щодо широкої участі і надано більше контролю місцевій владі, яка намагалась розробити більш комплексний підхід до розв'язання місцевих проблем. Ним передбачалася норма про те, що «участь громадян здійснюється лише через місцеве самоврядування». Водночас, можливість утворення будь-яких дорадчих органів з числа громадськості відповідно до Закону про економічні можливості 1964 р. нівелювалось. Місцеву владу зобов'язали створити механізм, за допомогою якого мешканці могли брати участь у процесі планування та надавати зворотний зв'язок щодо такої діяльності. Акцент робився на поліпшенні комунікації між громадами та державними службовцями, а не на розподілі влади між ними¹². Однак із часом, ситуація дещо змінилася. Прийняття Закону про національну екологічну політику 1969 року зобов'язало членів Ради Президента з питань якості навколишнього середовища проконсультуватися з Консультативним комітетом громадян з питань якості навколишнього середовища та іншими групами¹³.

В той же час, нормативним актом, який переніс питання участі представників громадськості на вищий рівень став Закон Федерального дорадчого комітету 1972 р. яким передбачалось утворення дорадчих рад громадян в межах федерального уряду та встановлювалось відповідне

¹¹ Melish T. J. Maximum Feasible Participation of the Poor: New Governance, New Accountability, and a 21st Century War on the Sources of Poverty. *Yale Human Rights and Development Law Journal*. 2010. Vol. 13. С. 1–133. 1

¹² Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966 / *U.S. Government Publishing Office*. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/COMPS-476> (date of access: 11.05.2023).

¹³ What is the National Environmental Policy Act? | *US EPA. US EPA*. URL: <https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act> (дата звернення: 11.05.2023).

заохочення до такої участі. Закріплена у ньому юридична основа сформувала механізм забезпечення участі громадськості під час прийняття відповідних рішень органами влади на різних рівнях (федеральному або місцевому). У ньому робиться особливий наголос на проведенні відкритих зборів, залученні громадськості, звітності та створенні консультативно-дорадчих органів¹⁴. Фактично, ним визначено адміністративно-правовий статус таких дорадчих органів на федеральному рівні. Детальний аналіз організаційно-правових особливостей функціонування таких консультативних комітетів буде здійснено у наступному розділі нашого дослідження.

Аналізуючи результати наукових досліджень з проблематики вивчення ефективності надання громадськості можливості участі під час прийняття органами влади у США відповідних рішень, правомірно стверджувати, що вона може набувати різні форми і стосується цілеспрямованої діяльності, в якій громадяни беруть участь у співпраці з органами публічної влади. Такий погляд у своєму дослідженні наводить і С. Лангтон¹⁵. Загалом, більшість авторів сходяться на думці, що така участь громадян поширюється на громадян, які відвідують певні державні функції та намагаються впливати на прийняття рішень органами публічної влади. Рівень здійснення такого впливу зазвичай є одним із основних питань, яке знаходиться в полі зору дослідників системи консультативно-дорадчих органів у США. Як зазначає Дж. Гласс, «Участь громадян визначається не чим іншим як наданням їм можливості брати участь у прийнятті державних рішень. Вона часто використовується майже в будь-якій ситуації, коли виникає навіть мінімальна взаємодія, маючи незначний вплив і просто отримуючи інформацію щодо прийнятого рішення»¹⁶.

Де-які автори висловлюють свої застереження стосовно участі громадян у процесах ухвалення рішень органами влади різних рівнів. Так, М. Конвей у книзі під назвою «Політична участь у Сполучених Штатах Америки» зробила висновок про те, що участь громадян під час різних процесів діяльності публічної адміністрації може бути скомпрометована політичними маніпуляціями, компрометуючими судженнями або нездатністю широкої громадськості адекватно оцінити, які саме рішення будуть корисними та забезпечать суспільне благо¹⁷. Л. Шуберт, Томас Р. Дай та Х. Зейгер у праці «Іронія демократії: незвичайний вступ до американської політики» резюмують що демократія – це управління «народом», але виживання

¹⁴ Federal advisory committee act. Bureau of Educational and Cultural Affairs / Promoting Mutual Understanding. URL: <https://eca.state.gov/files/bureau/faca.pdf> (дата звернення: 13.05.2023).

¹⁵ Langton S. Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art. Lexington Mass.: Lexington Books, 1979. p. 17

¹⁶ Glass J. J. Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques. *Journal of the American Planning Association*. 1979. Т. 45, № 2. С. 180–189. URL: <https://doi.org/10.1080/01944367908976956> (дата звернення: 11.05.2023).

¹⁷ Conway M. M. Political Participation in the United States. 3rd ed. Congressional Quarterly Books, 2000. 227 p.

демократії залежить від еліт. І, як наслідок, вони зробили такий висновок: якби виживання американської демократії залежало від існування освічених громадян, то демократія давно б зникла. Її загибель буде спричинена не так рівнем знань та вмінь учасників таких процесів, а як загальною апатією та неінформованістю громадян, пов'язаних з державною політикою»¹⁸.

Критики вказують і на недоліки участі громадян через їх входження до консультативно-дорадчих органів. Наприклад, громадяни можуть виявляти обмежений інтерес до участі, незнання державного процесу та недостатнє розуміння конкретних проблем. Публічні службовці нерідко ігнорують раціональну оцінку громадянами витрат і вигоди від участі з урахуванням обмеженої інформації¹⁹.

Як бачимо, у США сформувалася вже традиційна система нормативних основ, якими забезпечується можливість представників громадськості долучатися до процесів ухвалення відповідних рішень органами публічної влади, незалежно від того, у якій сфері такий орган здійснює свою діяльність. Участь громадян через створення ними відповідних консультативно-дорадчих органів стала важливою частиною сучасної американської демократії й набула нового значення з початку 1960-х років.

Ця нова ера участі громадян настала під час руху за громадянські права, війни у В'єтнамі й була відповіддю на скептицизм громадян щодо спроможності держави реалізовувати свою політику. Соціальні заворушення привели до значного розширення федеральних державних програм у сфері житла, освіти, охорони навколишнього середовища, будівництва, освіти тощо.

Крім іншого, традиція залучення громадськості до вказаних процесів тісно пов'язана особливістю американського федералізму, який надає значну автономію в ухваленні рішень на рівні штатів, округів тощо. Фактично, діяльність консультативно-дорадчих органів стала новою правовою формою забезпечення такої участі, а відповідне законодавство, яке було прийнято під час серйозних соціальних змін у країні, зумовили зміну ролі самого громадянського суспільства. Воно спонукало до перших кроків законодавця: надання доступу до публічної інформації, створення відповідних консультативно-дорадчих органів під час видання адміністративних актів.

Україна, будучи набагато молодшою з точки зору своєї незалежності, проходить подібний шлях створення відповідної системи консультативно-дорадчих органів. Ті зміни, які вплинули на громадську свідомість, як правило, не відразу сприймалися державою. Попередня радянська традиція не залишала місця вільномумству, участі громадян у прийнятті відповідних рішень державними органами. До того ж, етатистська концепція держави жодною мірою не допускала долучення до її здійснення громадськості. Така

¹⁸ Tilles G. Study Guide for Dye and Zeigler's *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 12th ed. Thomson/Wadsworth, 2003. 182 p.

¹⁹ Dahl R. A. *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. New Haven : Yale University Press, 1980. 168 p.; Robert W. Kweit, Mary Grisez Kwei. *Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation Polity*. Vol. 12. No. 4. 1980. 647-666.

громадськість якщо й була, то вона формувалась у колі інтелектуалів, представників науки, літератури тощо. Але реального впливу на ухвалення конкретних рішень вона не мала.

Радянське суспільство не передбачало жодної участі громадян у процесах прийняття відповідних актів держави. Не доступу до публічної інформації, що, на нашу думку, є першим кроком на шляху до формування та забезпечення права на участь в управлінні державними справами. І, звичайно ж, ідеологічний наратив домінуючої комуністичної партії, постулатів марксистсько-ленінської ідеології не залишали жодного місця для формування саме громадянського суспільства. Саме з такою «спадщиною» Україна проголосила свою незалежність. Зупинимося на окремих історичних етапах розвитку консультативно-дорадчих органів з врахуванням окремих обставин, які спонукали до їх прийняття.

Першим нормативним документом, який визначав рамки майбутнього правового регулювання права на участь в управлінні державними справами стала Декларація про державний суверенітет. Нею проголошувалася можливість «Української РСР як суб'єкта міжнародного права здійснювати безпосередні зносини з іншими державами, укладати з ними договори, обмінюватися дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, брати участь у діяльності міжнародних організацій в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів Республіки у політичній, економічній, екологічній, інформаційній, науковій, технічній, культурній і спортивній сферах»²⁰. Крім цього, визначалося, що Українська РСР є окремим, рівноправним учасником міжнародного спілкування та бере участь у загальноєвропейському процесі та діяльності європейських структур. Тобто європейський вектор майбутнього розвитку держави проголошувався як основний та безальтернативний. Наприклад, Хартія місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна, чітко передбачає створення необхідного рівня правового регулювання із забезпечення участі громадськості під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування. У порівнянні зі США, які були змушені розширювати участь громадян у зв'язку із внутрішніми соціальними та економічними проблемами, маючи власну правову традицію, відповідну нормативну базу, Україна на початку 90-х років XX століття мала значно більшу кількість викликів, ніж способів їх вирішення. Водночас справді ключовим чинником стало однозначне визначення проєвропейського напрямку майбутнього розвитку України, що, своєю чергою, надало поштовх для створення національної правової системи та громадянського суспільства.

Якщо аналізувати адміністративно-правовий аспект забезпечення діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні, то варто вказати на те,

²⁰ Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верхов. Ради Укр. Рад. Соціаліст. Респ. від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

що спочатку до їх складу входило обмежене коло осіб (певною мірою це схоже з першими спробами створення таких консультативних органів). Насамперед це зумовлювалося тим, що доктрина адміністративного права перебувала у пошуку власне нових орієнтирів розвитку та формування нових суб'єктів адміністративного права, що відповідали б сучасним тенденціям державотворення та забезпечення відповідного зв'язку між державою та суспільством.

Так, прототипом консультативно-дорадчих органів стала Рада промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України. Її адміністративно-правовий статус визначався Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 року № 210. Відповідно до п. п. 1-3 Положення, «Рада промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України (далі – Рада) була постійно діючим консультативно-експертним органом, що покликаний сприяти проведенню державної політики розвитку підприємництва та формування ринкової інфраструктури в умовах економічних реформ. Рада створювалась Кабінетом Міністрів України за пропозицією відповідних об'єднань підприємців у складі голови, секретаря та членів Ради. Персональний склад Ради затверджувався Кабінетом Міністрів України. Рада здійснювала свою діяльність на основі взаємодії з органами державної виконавчої влади, підприємствами, установами й організаціями, а також об'єднаннями підприємців»²¹.

Можливість утворення такого консультативно-дорадчого органу на етапі становлення наявної тоді системи органів влади, впровадження концепції публічного врядування із залученням до нього представників інституцій громадянського суспільства було прогресивним та вчасним рішенням. Це повною мірою відображало тенденції розвитку науки адміністративного права та відповідні зміни в суспільстві.

Досить важливу роль у даних процесах відіграла схвалена Указом Президентом України Концепція адміністративної реформи в № 810 від 22 липня 1998 року (далі – Концепція) зміст якої визначався у наступному положенні: «... з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава»²². Саме надання правової основи для утворення консультативно-дорадчих органів, громадських рад, проведення громадських слухань тощо є однією із форм практичного втілення вищевказаного положення.

²¹ Про створення Ради промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. № 210. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

²² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

Крім цього, Концепцією вперше було сформульовано одне із ключових завдань, яке так чи інакше сприяло нормативному забезпеченню та реалізації права на участь в управлінні державними справами, а саме: «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг»²³.

У цьому аспекті доречно зауважити що зміни, започатковані адміністративною реформою, паралельно торкалися усієї системи органів виконавчої влади. Як зазначає у своєму дослідженні П.І. Крайній, «безпосередня основа для можливості впровадження діяльності громадських рад випливає також із напрямку реформування центральних органів виконавчої влади щодо розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевому рівнях. ... на час затвердження заходів по впровадженню адміністративної реформи пропонувалась лише загальна можливість вдосконалення діяльності органів виконавчої влади. Як показав час, громадські ради якісно змінили розуміння всього механізму прийняття рішень такими суб'єктами адміністративного права, але наукова дискусія в частині дослідження громадських рад розпочалась в той час, коли українське суспільство почало змінюватись із середини»²⁴.

Слід також звернути увагу й на вплив концепції людиноцентризму, яка кардинально змінювала усталений в попередню, радянську добу, розуміння функціонування системи органів влади та їх взаємовідносин із громадянином, суспільством. Її основа на законодавчому рівні була сформульована у положеннях прийнятої у 1996 році Конституції України, стаття 3 якої ставила людину, її життя, здоров'я, честь та гідність на ключове місце і, фактично, визначила публічно-сервісне орієнтування держави²⁵. Звичайно, розуміння тих практичних аспектів реалізації даної концепції не сприймалось відразу позитивно. Як і будь-яка інша новаторська ідея необхідний був час. Паралельно із цим процесом відбувалось формування українського суспільства.

Своєрідною квінтесенцією таких процесів стало сформульоване одним із корифеїв адміністративної науки, В.Б. Авер'яновим, явища «людиноцентристський поворот». Його він тлумачив через сформульовані основні завдання сучасної вітчизняної адміністративної науки: «соціальна цінність адміністративного права; переосмислення принципів адміністративного права; заперечення тлумачення предмета регулювання адміністративного права через призму відносин державного управління; позбавлення доміанату типу адміністративно-правового відношення

²³ Там само.

²⁴ Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / П. І. Крайній. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – с. 39-41

²⁵ Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

«владовідношення», яке здійснюється за схемою «влада – підкорення»; переосмислення радянських стереотипів які стосуються ролі та місця людини у суспільстві, форм її участі у прийнятті рішень державними органами, формуванні державної політики; руйнування стереотипу щодо ролі процедур у діяльності органів публічної адміністрації у частині їх взаємовідносин із громадянами»²⁶. Ці постулати мали суттєвий вплив на формування відповідних консультативно-дорадчих органів в Україні. Погоджуємось із думкою М.Ю. Віхляєва який наголошує на «... необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості в публічному адмініструванні»²⁷.

Соціальні та політичні зміни, які відбулись в Україні після Революції Гідності, дещо скоригували вектор розвитку права громадян на участь у прийнятті рішень органами публічної адміністрації. Розвиток концепції публічного врядування дав змогу під іншим кутом зору регулювати відносини між громадськістю, окремими індивідами та державою.

У цьому контексті слід згадати Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки на підставі Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016 від 26 лютого 2016 р. (далі – Стратегія 2016). Її метою визначалось «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації»²⁸.

Її продовженням стала прийнята у 2021 році Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Від попередньої Стратегії 2016 вона відрізнялася визначенням чіткого завдання з підтримки роботи консультативно-дорадчих органів шляхом участі громадян, інститутів громадянського суспільства у їх роботі. Крім цього, звернуто увагу на необхідності удосконалення законодавства, яким регулюється діяльність органів місцевого самоврядування створювати такі консультативно-дорадчі органи²⁹.

²⁶ Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. Держава та регіони. Серія «Право». 2010. Вип. 2. с. 88-91.

²⁷ Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 2. с. 36.

²⁸ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 : станом на 29 верес. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> (дата звернення: 15.05.2023).

²⁹ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

На сьогоднішній день, основним підзаконним юридичним актом, яким забезпечується право на участь громадськості у прийнятті рішень органами влади є Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою здійснюється правове регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади³⁰. На її детальному аналізі ми зупинимось в наступному розділі.

Порівнюючи основні віхи становлення правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів у США та Україні, слід вказати, що вони різні для обидвох країн. По-перше, такі органи діють у США починаючи з другої половини ХХ століття, тоді як в Україні їх активний розвиток відбувся починаючи з прийняттям Конституції України 1996 року та Концепції адміністративної реформи 1998 року. По-друге, у США залучення інституцій громадянського суспільства відбулась як реакція на суспільно-політичні процеси, які відбулись впродовж 1960–1970-х років та були пов'язані з рухом за рівні права в різних суспільних сферах, зокрема для афроамериканців. Натомість в Україні створення консультативно-дорадчих органів відбулось як результат Помаранчевої Революції та Революції Гідності, під час яких громадськість вимагала розширення можливостей для залучення до участі у здійсненні управління державними справами. По-третє, розвиток відносин між американським суспільством та державою вийшов на новий рівень завдяки укоріненій демократичній традиції, тоді як адміністративно-правове регулювання такої діяльності в Україні перебуває на шляху свого становлення. По-четверте, основною відмінністю в забезпеченні правового регулювання діяльності таких органів є належність США та України до різних форм держав, типів правових систем. Зокрема, наша держава, усвідомлюючи необхідність цивілізаційного вибору, свідомо обрала європейський напрямок свого розвитку. Як наслідок, ратифіковані Україною міжнародні договори містять ряд положень, які встановлюють обов'язок забезпечувати необхідний рівень підтримки зі сторони держави права на участь інституцій громадянського суспільства у процесах, пов'язаних із прийняттям рішень відповідними органами влади.

2. Аналіз адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів у Сполучених Штатах Америки та Україні в сучасних умовах

Участь громадян під час прийняття рішень органами публічної влади – важлива частина американської демократії. Вона набула нового значення на початку 1960-х років. Ця нова ера участі громадян настала під час руху за

³⁰ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 15 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

громадянські права та війни у В'єтнамі і була відповіддю на скептицизм американського суспільства щодо спроможності держави ефективно проводити свою внутрішню та зовнішню політику. Соціальні заворушення призвели до значного розширення федеральних державних програм у сфері житла, освіти, охорони навколишнього середовища, захисту соціально вразливих верств населення. А система надання грантів була одним із механізмів, що використовувався для реалізації більш широкої ролі федерального уряду в здійсненні державної політики.

К. Лукенсмайер та Л. Торрес у праці «Публічне обговорення: посібник менеджера із залучення громадян» провели дослідження роботи Консультативної комісії з питань міжурядових відносин (ACIR) у 1979 році, яка безпосередньо стосувалася участі громадян. Вони дійшли висновку про те, що існує 31 форма участі громадян. Усі вони можуть бути додатково об'єднані у чотири групи: організаційні, індивідуальні, ті, які стосуються розповсюдження та збору інформації. Організаційними формами участі громадян є консультативні групи громадян, офіційні комітети громадян та консультативно-дорадчі органи. Голосування, участь у програмі, робота в публічних проектах, лобіювання та демонстрація, на їх думку, є прикладами індивідуальних форм участі. Поширення інформації відбувається в засобах масової інформації, за допомогою поштових відправлень, у формі презентацій на конференціях. Збір інформації відбувається під час публічних слухань політиків, консультацій, державних записів та опитувань. Особа, на яку покладається обов'язок оцінки впливу громадськості повинен вирішити наскільки великий вплив чи контроль матиме громадськість на прийняття майбутнього рішення; яких громадян залучати та яку конкретну форму участі громадян слід використовувати. Підсумовуючи, вони підкреслюють, що можуть застосовуватися різні підходи до участі громадян, що залежатиме від вибору способу спілкування, за допомогою якого відбуватиметься обмін ініціативами, інформацією тощо³¹.

Двома важливими законодавчими актами, цитованими в американській літературі про участь громадян, є Закон про економічні можливості 1964 року та Закон про демонстраційні міста та розвиток 1966 року, які нами згадувались у попередньому розділі. Саме ними вперше встановлювалась обов'язкова участь громадян у прийнятті урядових рішень та утворили основу для федеральної участі у проведеної державної політики через систему надання грантів. Крім цього створювалась правова можливість яка виражалась через визначений адміністративно-правовий механізм «максимально можливої участі» для забезпечення максимальне залучення громадян під час процесу прийняття відповідних рішень з того чи іншого питання, яке врегульовувалось даними нормативними актами. Останні акти мали важливе значення в різних сферах здійснення публічного врядування,

³¹ Lukensmeyer C. J., Torres L. H. Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement. Washington, DC : IBM Center for The Business of Government, 2006. 68 p.

оскільки це був перший випадок, коли федеральний уряд надавав правові гарантії участі громадян у такому широкому значенні.

Однак, як зазначає Б. Джонс, така форма участі зустріла енергійний опір міських урядів, позаяк першочерговою потребою громадян став пошук компромісу стосовно раціонального розподілу ресурсів. В той самий час, зі сторони представників публічної влади, вимоги до участі громадян, як правило, розглядалися як витрати для здійснення врядування, а не як актив для ефективної та відповідальної діяльності³².

Закон про демонстраційні міста та розвиток мегаполісів 1966 р. зменшив очікування участі громадян та надав більше контролю публічним службовцям для здійснення діяльності задля локальних проблем. Цим законом передбачалась «участь громадян, що здійснюється через місцеве самоврядування». Ним не повторювався механізм, який зазначався у прийнятому раніше Законі про економічні можливості 1964 року. Зрештою, його прийняття не привело до посилення ролі громадян у прийнятті рішень, передбачених Конгресом, однак стало наступним кроком для обговорення такої участі.

Аналізуючи адміністративно-правовий механізм забезпечення права на участь громадян у прийнятті рішень органами влади, постає логічне питання: «чи повинен уряд (зокрема, відповідні органи публічної влади) сприяти або ініціювати даний процес? З цього приводу існує два напрямки, які стосуються участі громадян в умовах демократії. Їх можна поділити на дві категорії: нормативні й інструментальні. Так, нормативні аргументи базуються на ідеї, що побудова громадянського суспільства та забезпечення можливості залучення до обговорення важливих рішень, які приймаються відповідними органами влади, важлива сама по собі. Крім того, як зазначає М. Холмс, це право і веде до побудови демократичного суспільства³³. Інструментальні аргументи спрямовані на затвердження або реалізацію певної політики чи проєкту. З нормативної точки зору, уряд повинен сприяти залученню громадян, оскільки це «правильна» справа що пов'язана з демократичними ідеалами і може сприяти виробленню почуття спільності. Адже спільнота визначається соціальними зв'язками людей, які відчувають, що вони мають якісь спільні риси та можуть піклуватися про загальне благо.

Іншим важливим фактором, що стосується участі громадян є міжурядова система США. Сама структура політичної системи США – це часто ігнорований, але важливий фактор формування публічного врядування. Федералізм можна визначити як систему влади, конституційно розподілену між центральним і регіональним урядами. Міжурядові відносини стосуються

³² Jones B. D. Party and Bureaucracy: The Influence of Intermediary Groups on Urban Public Service Delivery. *American Political Science Review*. 1981. Vol. 75, no. 3. P. 688–700. URL: <https://doi.org/10.2307/1960961> (date of access: 14.05.2023).

³³ Holmes H. M. (2010). Translating goals to practice: An analysis of U.S. Army Corps of engineers public participation practices. *Public Administration and Management*, 15, 2010. p. 177-220

того, як національні та різноманітні субнаціональні уряди взаємодіють один з одним. Ідея подвійного федералізму, згідно з яким існують два рівні управління, які діють незалежно один від одного, з неоднозначним розподілом відповідальності, фактично, сформувала існуючу на сьогоднішній день систему, починаючи з початків утворення США. Подвійний федералізм передбачає окремі та виключні сфери влади. Однак федеральний уряд та уряди штатів ніколи не були повністю незалежними один від одного.

У ХХ столітті федеральний вплив посилювався із фінансовою участю міжурядових відносин. Потужність великих корпорацій, небажання деяких урядів штатів діяти, зростаюча бюрократія та спостереження за обмеженими природними ресурсами США вимагали розширення ролі федерального уряду. До 1920 р. У США діяло одинадцять програм надання грантів. Політика «Нового курсу» 1930-х рр. як відповідь на «Велику депресію» назавжди збільшила щільність і важливість міжурядових відносин. Надання допомоги стало найпоширенішим прикладом міжурядової співпраці, що проявлялось у переказі коштів від одного уряду до іншого із встановленими умовами. Зусилля щодо зменшення взаємозалежності виявилися набагато складнішими, ніж теоретизовано, і часто призводять до ненавмисних негативних наслідків³⁴.

В американській літературі висловлюється думка про те, що посилення участі громадян базується на переконанні, що органи публічної влади повинні розрізняти той вид участі, який є найбільш підходящим на основі інформаційних потреб, рівня їх прийнятності та участі, необхідної громадянам для прийняття рішення. Як результат, це забезпечує прийняття якісних рішень, меншої кількості помилок, збільшення рівня прийняття таких рішень громадськістю, швидшого впровадження, надання ефективніших послуг, підвищення розуміння громадянами підстав та цілей прийнятого рішення, зменшення критики результатів діяльності органів публічної влади. Отже, процес прийняття рішення із залученням громадськості важливий для всіх залучених сторін.

Американськими дослідниками досліджуються три моделі участі громадян: активна, гібридна та пасивна. Активна модель розглядається як чиста форма участі та контролю громадян. Вона реалізується з ініціативи інституцій громадянського суспільства, де відповідний орган влади виконує функції консультанта, а громадяни є частиною процесу прийняття рішень із самого початку. Основна відповідальність органів влади полягатиме у впровадженні кінцевого результату із залучення громадян до процесів прийняття конкретного рішення³⁵. Пасивна (або традиційна) модель виключає участь громадян, поки орган, який приймає рішення, не завершить

³⁴ O'Toole L. J., Christensen R. K. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. 5th ed. CQ Press, 2012. 440 p.

³⁵ Arnstein S. R. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Т. 35, № 4. С. 216–224. URL: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225> (дата звернення: 10.05.2023).

свою роботу. Потім громадяни можуть реалізувати своє право щодо висловлення власного погляду в рамках прийнятого рішення. У такій моделі, громадськість відіграє незначну роль. Основна різниця між активною та пасивною моделями полягає у здійсненні адміністративного контролю³⁶.

Гібридна модель являє собою комбінацію активної та пасивної моделей, завдяки чому органи публічної влади здійснюють контроль над процесом, але набагато сприйнятливіші до участі громадськості, ніж це відбувається в пасивній моделі. Представники таких органів влади все ще розглядаються як експерти, але цілями є участь громадськості та досягнення консенсусу. Потім адміністрація використовує консенсус для складання остаточного звіту і приймає кінцеве рішення. Така модель характеризується спільним контролем та прийняттям рішень. Це відкритий процес, коли учасники мають багато можливостей розпочати обговорення.

Сучасне американське публічне врядування передбачає неминучу боротьбу між реагуванням та співпрацею з громадянами. Співпраця відбувається як всередині, так і між організаціями; всередині державного та приватного секторів; з особами публічного та приватного права які мають спільні та відмінні цілі; на добровільних та обов'язкових умовах, із залученням широкої громадськості та без неї; щодо дуже суперечливих, а також менш суперечливих питань здійснення публічного врядування. Це ілюструє, наскільки широким і неоднорідним може бути процес співпраці.

Ще одним підходом до участі громадян у прийнятті державних рішень, який набув більш широкого застосування, є обговорення. Вважається, що обговорення в громаді спирається на традиційні моделі участі громадськості шляхом просування більш збагаченої форми участі громадян у процесах публічного врядування. Концепція обговорення побудована на тому, що уряд США називає «основним положенням західних демократичних традицій». Іншими словами, наближення громадян до державних справ зміцнить демократію, стабільність і прозорість. Це підхід до прийняття рішень, коли громадяни об'єднуються, щоб спільно знаходити шляхи розв'язання проблем власних і вирішення проблем громади. Під час обговорення учасники розглядають відповідні факти під різними кутами зору, обговорюють і критично обмірковують їх перш ніж вони зможуть діяти. Тобто вони шукають «сходінку» до дій, задля прийняття оптимального рішення. Іншими словами, такі процеси групової рефлексії використовуються для винесення публічного судження щодо найкращого напрямку дій. Коротше кажучи, обмірковувати означає зважувати наслідки та витрати різних варіантів перед вживанням заходів³⁷.

³⁶ King C. S., Stivers C. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks : Sage Publications, 1998. p. 96.

³⁷ Sue E. Williams, Renée A. Daugherty, Ronald C. Powers. *Public Deliberation: Efforts in Two States to Transform Public Policy Development*. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, Volume 11, Number 1, 2006, p. 179.

Крім цього, участь громадян можна знайти в таких програмах і сферах політики, як освіта, правоохоронні органи, охорона здоров'я, соціальні послуги, кримінальне правосуддя, екологія та розвиток громади. Громадяни можуть бути залучені на всіх етапах формування політики, починаючи від аналізу, ініціювання та формулювання до впровадження та оцінки. Напрямки екологічної, житлової та освітньої політики ілюструють діяльність громадян у цих інших сферах до обговорення участі громадян у психічному здоров'ї. Це важливо для базового порівняння для виявлення подібності та відмінності між цими сферами та психічним здоров'ям.

Як приклад можемо навести діяльність Агентства з охорони навколишнього середовища (EPA), яке наголошує на важливості участі громадян у процесі видачі дозволів як на об'єкти небезпечних, так і твердих побутових відходів. Ініціативи участі громадськості забезпечують внесок громадян. Підприємства та штат або федеральний дозвільний орган повинні робити інформацію доступною для громадськості; громадяни можуть подавати коментарі та вимагати громадських слухань. Відбувається процес коригувальних дій, за допомогою якого громадяни можуть брати безпосередню участь у процесі прийняття рішень щодо очищення територій від небезпечних відходів.

Законом про національну екологічну політику (NEPA) 1969 року вимагалось аби заяви про вплив на навколишнє середовище розглядалися із залученням громадян. Ці заяви про вплив створюють багато можливостей для судових процесів, зокрема для екологічних груп. Зростає рух до спільної участі зацікавлених сторін в екологічній політиці. Результати вказують на те, що ступінь зміни політики тісно пов'язаний із місцевими контекстуальними факторами, а не з чинниками внутрішніх груп, що часто підкреслюється в дослідженнях дорадчих комітетів громадян та роботі спільних груп. Вочевидь найбільш помітними були зміни у федеральних агентствах США, як регуляторних, так і в галузі управління природними ресурсами³⁸.

Деякі дослідження показують, як рекомендації консультативних комітетів для громадян, так і широких груп співпраці можуть привести до реальної зміни у роботі органів публічної влади. Прикладом таких змін є створений та діючий Дорадчий комітет з питань громадян (далі – Дорадчий комітет). Це група осіб, яка зазвичай скликається державним агентством для представництва різних інтересів у розробці рекомендацій щодо конкретної урядової програми або проблеми. Вони широко використовувались у США протягом останніх 40 років на всіх рівнях управління³⁹.

³⁸ Julia M. Wondolleck & Steven L. Yaffee. Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management. Washington, DC: Island Press, 2000. 277p. URL: <https://doi.org/10.5070/g311610473>

³⁹ Lynn F. M. Busenberg G. Citizen advisory committees and environmental policy: What we know, what's left to discover. Risk Analysis, 15(2). 2005: 147-62. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1995.tb00309.x>

У системі органів публічної адміністрації США можемо також виділити консультативні органи, адміністративно-правовий статус яких визначений на федеральному рівні: консультативні комітети або консультативні ради (federal advisory councils). Їх правовий статус визначається Законом про Федеральний консультативний комітет (Federal Advisory Committee Act)⁴⁰, прийняття якого пояснювалася необхідністю забезпечити належне правове та організаційне регулювання адміністративно-правового статусу таких дорадчих органів. Законом встановлено певні структурні вимоги до таких органів. Передбачено, також подання ними звітності та здійснення нагляду над їхньою діяльністю. Встановлюється вимога щодо публічності їх засідань.

Законом визначено поняття консультативного дорадчого комітету – це «будь-який комітет, правління, комісія, рада, конференція, група, робоча група або інша подібна група, а також будь-який підкомітет чи інша їх підгрупа, діяльність яких встановлюється статутом або планом реорганізації, що утворюються чи використовуються Президентом або утворюються чи використовуються одним чи кількома агентствами в інтересах отримання порад чи рекомендацій для Президента або одного чи кількох агентств чи посадових осіб Федерального Уряду. До Консультативних дорадчих комітетів не належать жодні інші комітети, які повністю складаються зі штатних чи постійних офіцерів або службовців федерального уряду, а також будь-який комітет, створений Національною академією наук або Національною академією публічної адміністрації»⁴¹.

С. Кролі та В. Фанк вказують, що, крім винятків, є три основних компоненти визначення консультативного комітету відповідно до вказаного Закону. «По-перше, він поширюється лише на групу осіб, до складу якої входить принаймні одна особа, яка не працює в уряді. По-друге, групи, на які поширюється дія Закону, мають бути або створені статутом (або планом реорганізації), або використані в такий спосіб Президентом чи агентством. По-третє, групи, створені або використані таким чином, повинні бути створені або використані з метою надання порад чи рекомендацій президенту чи агентству»⁴². На нашу думку, такі консультативні дорадчі органи можуть розглядатись як громадські ради, подібні до тих, які утворюються та діють в Україні. Це пов'язано з тим, що до їх складу можуть входити представники громадськості які можуть репрезентувати фахову думку стосовно конкретної практичної ситуації, яку не під силу зрозуміти політику. Обов'язковою умовою їх діяльності є надання консультацій вищим органам влади США. Крім цього, визначаються різні механізми їх створення – прийняття статуту,

⁴⁰ Federal advisory committee act. Bureau of Educational and Cultural Affairs / Promoting Mutual Understanding. URL: <https://eca.state.gov/files/bureau/faca.pdf> (дата звернення: 13.05.2023).

⁴¹ Там само.

⁴² Croley P. Steven, Funk F. William. The Federal Advisory Committee Act and Good Government. The Yale Journal on Regulation. Vol. 14:451, 1997. P. 451–557.

виконання плану реорганізації чи використання напряму президентом чи агентством.

Аналізуючи адміністративно-правову основу діяльності консультативно-дорадчих органів в Україні, слід врахувати нижченаведені фактори. По-перше, їх діяльність, порівняно з аналогічними органами у США відносно нова для системи органів публічної влади. По-друге, на відміну від американської правової системи, яка у кількох нормативно-правових актах визначила можливість утворення таких консультативно-дорадчих органів, опираючись на відповідні положення Конституції США, в Україні діяльність таких органів не передбачається на рівні окремих Законів. Можливість реалізації права на участь у здійсненні управління державними справами передбачена Конституцією України, однак адміністративно-правовий статус таких органів встановлюється на рівні підзаконних юридичних актів.

На думку А.В. Грабильнікова, «порівняльний аналіз змісту ст. 5 та ст. 38 Конституції України свідчить, що їхні норми визначають форми реалізації права народу в цілому на здійснення належної йому влади і права громадян в управлінні державними справами як через органи держави, органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Але ст. 38 Конституції України як окремі види прав громадян наводить право брати участь в управлінні державними справами... Разом з тим на доктринальному рівні право громадян України брати участь в управлінні державними справами визнається основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином»⁴³. Тобто правова основа такої участі передбачена в Україні положеннями Основного Закону.

Що стосується конкретних юридичних актів, якими визначено адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів, можемо навести як приклад Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою закріплено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – Типове положення)⁴⁴. Згідно з п.1. Типового положення «громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом,

⁴³ Грабильніков А.В. Право громадян України брати участь в управлінні державними справами чи у здійсненні влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. № 4. С. 16–21.

⁴⁴ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 15 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики»⁴⁵.

Відповідно до п. 6 Типового положення визначено перелік осіб, які можуть входити до складу таких рад: «представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку»⁴⁶.

Склад таких органів формується шляхом проведення рейтингового голосування. Так, останнє проводиться на установчих зборах або шляхом проведення рейтингового електронного голосування. Відповідне рішення про спосіб формування складу громадської ради приймається органом виконавчої влади. Кількісний склад громадської ради не може становити більше ніж 35 осіб. Діяльність такої ради проводиться згідно з річним планом, який повинен бути затверджений упродовж трьох місяців з дати затвердження складу громадської ради.

Кабінетом Міністрів України наприкінці 2022 року проведено аналіз діяльності громадських рад при органах виконавчої влади. Станом на кінець III кварталу 2022 р. вони діяли при 67 органах виконавчої влади: 12 міністерствах (крім Мінагрополітики, МВС, Мінінфраструктури, МКП, МОЗ, Мінекономіки, Мінреінтеграції, Мінрегіону); 34 інших ЦОВВ (крім ДПС, Укртрансбезпеки, Держгеокадастру, Адміністрації судноплавства, Держенергоєфективності, Держенергонагляду, Держрезерву, ДАРТ, ДІАМ, Антимонопольного комітету, Нацполіції, Українського інституту національної пам'яті, Національної комісії зі стандартів державної мови, Фонду державного майна, Боргового агентства); 20 обласних та Київській міській держадміністраціях (крім Дніпропетровської, Житомирської, Запорізької та Івано-Франківської обласних державних (військових) адміністрацій)⁴⁷.

Щодо активності залучення до роботи органів виконавчої влади, то 29 залучили громадські ради до консультацій з громадськістю, через обговорення проєктів нормативно-правових актів або питань щодо діяльності відповідних органів. Розглянули всі отримані проєкти нормативно-правових актів або питання 15 громадських рад⁴⁸. Як свідчить наведена вище статистика, в Україні діє відповідна система консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади. Однак, слід звернути увагу на те, що можливість утворення таких органів на сьогоднішній день не передбачена для органів місцевого врядування, що є обмеженням права громадян на участь у процесах прийняття рішень відповідними органами місцевого врядування. На

⁴⁵ Там само.

⁴⁶ Там само.

⁴⁷ Урядовий портал. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadskiradi/informacijno-analitchni-materiali> (дата звернення: 14.05.2023).

⁴⁸ Там само.

нашу думку, виконання делегованих повноважень ОМС повинно супроводжуватися наданням організаційних та правових можливостей утворювати консультативно-дорадчі органи. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадянам надається право висловити свою думку з приводу рішень, які прийматимуться конкретним ОМС шляхом реалізації місцевих ініціатив і проведення загальних зборів громадян.

У такій ситуації ми вбачаємо певне обмеження права громадян на участь в управлінні справами на території, де вони проживають. Більше того, додатковими протоколами Ради Європи, якими деталізуються загальні положення Європейської хартії місцевого самоврядування, окреслено чіткі дії держав-учасниць, до яких, зокрема, належить Україна, які необхідно вжити. Відповідно до п.п. 1 та 2 Додаткового протоколу, такими діями мають стати: «... заходи, які необхідні для здійснення права на участь у справах місцевого органу влади. Ідеться про такі заходи: наділення місцевих органів влади повноваженнями для включення, заохочення і полегшення здійснення права на участь; забезпечення створення процедур за участю осіб, які можуть включати в себе консультації, місцеві референдуми та петиції і, якщо місцева влада має багато жителів і/або охоплює великі географічні області, заходи із залучення осіб на рівні, близькому до них; заходи із задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з особливими перешкодами в участі, а також механізми і процедури для роботи і реагування на скарги та пропозиції, що стосуються функціонування місцевих органів влади та місцевих державних послуг»⁴⁹.

З огляду на викладене, враховуючи подібний досвід участі громадськості у США, необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та передбачити окремий розділ, який врегулюватиме діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування. Спосіб їх формування, очевидно, буде відмінним від того, який зараз діє під час створення таких рад при органах виконавчої влади. Цим самим ми виконаємо взяті зобов'язання відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Окрім органів виконавчої влади, відповідно до Конституції України, правом на створення консультативно-дорадчих органів наділений Президент України. Це право активно реалізувалось кожним головою держави, однак після 24 лютого 2022 року підходи дещо змінились. В умовах дії правового режиму воєнного стану, задля післявоєнної відбудови України, на підставі Указу Президента України від 21 квітня 2022 року №266/2022, створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни (далі – Рада). Указом також затверджено відповідне Положення. Відповідно до Положення, Рада є консультативно-дорадчим органом при Президентові

⁴⁹ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. / Рада Європи. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2 (дата звернення: 14.05.2023).

Україні ключовим завданням якої відповідно до п. 3 Положення є: розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, який, зокрема, передбачатиме відновлення і розбудову транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурну модернізацію та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини; визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди; підготовка стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди⁵⁰.

Цікава є її структура яка складається з 24 робочих груп, що здійснюють свою діяльність за такими напрямками: європейська інтеграція; аудит збитків, понесених внаслідок війни; права людини; захист прав дітей тощо. Кожна із таких груп розробила план заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, вказавши перелік пропозицій щодо пріоритетних реформ і стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний й післявоєнний періоди. Така організаційна структура консультативно-дорадчого органу демонструє свою максимальну ефективність та дозволяє вирішувати широкий спектр завдань за участі представників науки, провідних фахівців у тих чи інших сферах тощо. Її приклад може слугувати основою для майбутніх змін у частині вдосконалення діяльності інших консультативно-дорадчих органів в системі органів публічної влади.

На нашу думку, громадські ради, як різновид консультативно-дорадчих органів в Україні, на сьогоднішній день є особливою правовою формою взаємозв'язку між суспільством, яке представляють його інституції та органи публічної влади. Вони мають зовнішню форму вираження, свій адміністративно-правовий статус, механізм утворення, мають власні права та обов'язки. Громадські ради є новим правовим явищем у науці адміністративного права.

На відміну від США, у яких є значний досвід забезпечення права на участь у здійсненні управління державними справами через залучення громадян, представників інституцій громадянського суспільства, українська правова наука лише знаходиться в процесі активного вивчення окремих аспектів функціонування таких органів. Різняться між собою й способи їх утворення.

⁵⁰ Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 р. № 266/2022 : станом на 17 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (дата звернення: 14.05.2023).

Так, якщо у США участь громадян регулюється положеннями Конституції та кількома нормативними актами, то в Україні, окрім Основного Закону, можливість утворення таких консультативно-дорадчих органів передбачена на рівні підзаконних нормативно-правових актів (Постанови Кабінету Міністрів України, Укази Президента тощо). Суттєвою відмінністю у процесах адміністративно-правового регулювання створення та діяльності таких органів став євроінтеграційний поступ України. Взяті відповідно до міжнародних договорів зобов'язання, в частині вдосконалення внутрішнього правового механізму участі між інституціями громадянського суспільства та державою шляхом надання можливості здійснення активнішої участі під прийняття рішень органами публічної влади, зумовили утворення таких консультативно-дорадчих органів. Окрім цього, суспільно-політичні процеси останнього десятиліття, паралельно, значно активізували участь інституцій громадянського суспільства у процесах діяльності органів влади щодо прийняття конкретних рішень. США до початку 1960-х років, на які припала ледь чи не найбільша кількість внутрішньо-політичних та соціальних перетворень, змушені були реагувати на них та дозволити громадянам реалізовувати своє право на участь у децю ширшому значенні, ніж це було раніше.

Спільним знаменником, який поєднує як США так і Україну щодо надання права суспільству долучатись до процесів прийняття відповідних рішень органами публічної влади, є віднесення їх до демократичних країн зі сталим розвитком громадянського суспільства та створеною системою органів публічної влади, яка, насамперед, забезпечує необхідний рівень прав і свобод людини та громадянина.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження встановлено спільні та відмінні риси діяльності консультативно-дорадчих органів як окремої правової форми участі громадян у процесах прийняття рішень відповідними органами публічної влади у США та Україні. Основні етапи становлення консультативно-дорадчих різні для обидвох країн. Такі органи діють у США починаючи з другої половини XX століття, тоді як в Україні їх активний розвиток відбувся починаючи з прийняттям Конституції України 1996 року та Концепції адміністративної реформи 1998 року. У США залучення інституцій громадянського суспільства стало відповіддю на суспільно-політичні процеси що мали місце впродовж 1960-1970-х років та були пов'язані з рухом за рівні права в різних суспільних сферах. В Україні створення консультативно-дорадчих органів – результат Помаранчевої Революції та Революції Гідності під час яких громадськість вимагала розширення можливостей для залучення до участі у здійсненні управління державними справами.

На відміну від США, у яких є значний досвід забезпечення права на участь у здійсненні управління державними справами через залучення громадян, представників інституцій громадянського суспільства, українська правова

наука лише знаходиться на етапі активного вивчення окремих аспектів функціонування таких органів. Спільним знаменником, який поєднує як США так і Україну щодо надання права суспільству долучатись до процесів прийняття відповідних рішень органами публічної влади, є віднесення їх до демократичних країн зі сталим розвитком громадянського суспільства та створеною системою органів публічної влади, яка, в першу чергу, забезпечує необхідний рівень прав і свобод людини та громадянина.

АНОТАЦІЯ

Розвиток сучасної системи органів публічної влади неможливо уявити без залучення до процесів ухвалення ними рішень інституцій громадянського суспільства. Забезпечення належного адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів дозволяє забезпечити належний рівень комунікації між окремим громадянином і державою. Укорінена демократична традиція у США допомогла подолати серйозні економічні, соціальні та політичні кризи, які відбувались впродовж 1960-1970-х років ХХ століття. Україна, перебуваючи на шляху становлення та формування власної системи відносин на основі людиноцентристського підходу, намагається вибудувати власний підхід до забезпечення реалізації права на участь у здійсненні управління державними справами. Встановлено, що США мають власну унікальну систему консультативно-дорадчих органів, правове регулювання яких здійснюється на підставі Основного Закону та окремих спеціальних законів. Цей процес істотно посилюється після реалізації програми «Велике суспільство», під час якої виділялися значні фінансові ресурси на реалізацію державних програм і громадськість була зацікавлена у здійсненні відповідного контролю за їх використанням.

Доведено, що в Україні існує система консультативно-дорадчих органів, діяльність яких регулюється нормами, передбаченими Конституцією України та підзаконними юридичними актами. Існує прогалина, що полягає у відсутності правового забезпечення можливості утворення таких органів при органах місцевого самоврядування. Визначено, що створення вітчизняної системи таких органів стало відповіддю на внутрішні виклики (Революція Гідності) та європейську інтеграцію України.

Література:

1. Stewart K. Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*. 2007. Т. 67, № 6. С. 1067–1076. URL : <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00798.x> (дата звернення: 10.05.2023).
2. Arnstein S. R. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Т. 35, № 4. С. 216–224. URL : <https://doi.org/10.1080/01944366908977225> (дата звернення: 10.05.2023).
3. Вінницький О.О. Адміністративно-правовий статус громадських рад при органах виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський

національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2018. 203 с.

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

5. King C. S., Stivers C. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks : Sage Publications, 1998. 224 p.

6. Токвіль, Алексіс де. Про демократію в Америці : у 2 т. переклад з французької Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка ; передмова Андре Жардена. Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. 590 с.

7. Strange J. H. The Impact of Citizen Participation on Public Administration. *Public Administration Review*. 1972. Vol. 32. P. 457. URL : <https://doi.org/10.2307/975015> (date of access: 11.05.2023).

8. Federal Administrative Procedure Act. *The Climate Change and Public Health Law Site*. URL : https://biotech.law.lsu.edu/courses/study_aids/adlaw/ (date of access: 13.05.2023).

9. Hallman Howard W. Federally Financed Citizen Participation. *Public Administration Review*. 1972 32 (September-Special Issue):421-427.

10. The Editors of Encyclopaedia Britannica. Economic Opportunity Act | History & Programs. *Encyclopedia Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/Economic-Opportunity-Act> (date of access: 11.05.2023).

11. Melish T. J. Maximum Feasible Participation of the Poor: New Governance, New Accountability, and a 21st Century War on the Sources of Poverty. *Yale Human Rights and Development Law Journal*. 2010. Vol. 13. C. 1–133.

12. Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966 / U.S. Government Publishing Office. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/COMPS-476> (date of access: 11.05.2023).

13. What is the National Environmental Policy Act? | US EPA. *US EPA*. URL: <https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act> (дата звернення: 11.05.2023).

14. Federal advisory committee act. Bureau of Educational and Cultural Affairs / Promoting Mutual Understanding. URL: <https://eca.state.gov/files/bureau/faca.pdf> (дата звернення: 13.05.2023).

15. Langton S. *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*. Lexington Mass. : Lexington Books, 1979. 125 p.

16. Conway M. M. *Political Participation in the United States*. 3rd ed. Congressional Quarterly Books, 2000. 227 p.

17. Tilles G. *Study Guide for Dye and Zeigler's The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. 12th ed. Thomson/Wadsworth, 2003. 182 p.

18. Dahl R. A. *After the Revolution?: Authority in a Good Society*. New Haven : Yale University Press, 1980. 168 p.; Robert W. Kweit, Mary Grisez Kwei. *Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation Polity*. Vol. 12. No. 4. 1980. 647-666.

19. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верхов. Ради Укр. Рад. Соціаліст. Респ. від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

20. Про створення Ради промисловців і підприємців України при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. № 210. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

21. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

22. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

23. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. Держава та регіони. Серія «Право». 2010. Вип. 2. С. 87–92.

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

25. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

26. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 15 верес. 2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 13.05.2023).

27. Lukensmeyer C. J., Torres L. H. *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*. Washington, DC : IBM Center for The Business of Government, 2006. 68 p.

28. Jones B. D. Party and Bureaucracy: The Influence of Intermediary Groups on Urban Public Service Delivery. *American Political Science Review*. 1981. Vol. 75, no. 3. P. 688–700. URL : <https://doi.org/10.2307/1960961> (date of access: 14.05.2023).

29. Holmes H. M. Translating goals to practice: An analysis of U.S. Army Corps of engineers public participation practices. *Public Administration and Management*. Vol.15. 2010. p. 177-220.

30. O'Toole L. J., Christensen R. K. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. 5th ed. CQ Press. 2012. 440 p.

31. King C. S., Stivers C. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks : Sage Publications, 1998. 224 p.

32. Sue E. Williams, Renée A. Daugherty, Ronald C. Powers. *Public Deliberation: Efforts in Two States to Transform Public Policy Development*.

Journal of Higher Education Outreach and Engagement, Volume 11, Number 1, 2006, p. 179.

33. Julia M. Wondolleck & Steven L. Yaffee. *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*. Washington, DC: Island Press, 2000. 277p. URL: <https://doi.org/10.5070/g311610473>

34. Lynn F. M. Busenberg G. Citizen advisory committees and environmental policy: What we know, what's left to discover. *Risk Analysis*, 15(2). 2005: 147-62. URL : <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1995.tb00309.x>

35. Federal advisory committee act. Bureau of Educational and Cultural Affairs / Promoting Mutual Understanding. URL: <https://eca.state.gov/files/bureau/faca.pdf> (дата звернення: 13.05.2023).

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

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

38. Урядовий портал. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali> (дата звернення: 14.05.2023).

39. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. / Рада Європи. База даних «Законодавство України». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#n2 (дата звернення: 14.05.2023).

40. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 р. № 266/2022 : станом на 17 черв. 2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (дата звернення: 14.05.2023).

Information about the author:

Krainii Pavlo Ivanovych,

PhD in Law,

Assistant Professor at the Department of Public Law

of the Faculty of Law

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

2, Kotsyubynsky str., Chernivtsi, 58012, Ukraine