

ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

LEGAL NATURE OF CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES IN UKRAINE

У статті здійснено комплексне дослідження правової природи консультативно-дорадчих органів в Україні як важливого інституту публічного управління. Актуальність теми зумовлена необхідністю забезпечення ефективної взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством та підвищення якості управлінських рішень.

Проаналізовано чинну нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність консультативно-дорадчих органів, зокрема Конституцію України, закони та підзаконні акти. Встановлено, що правове регулювання цієї сфери має фрагментарний характер і не містить єдиного законодавчого визначення зазначеної категорії.

Проаналізовано правову природу консультативно-дорадчих органів на основі чинного нормативно-правового регулювання та практики їх функціонування, що дозволило виокремити їх ключові ознаки та визначити їх місце у системі суб'єктів публічної адміністрації. Обґрунтовано, що такі органи мають допоміжний характер та не наділені владно-розпорядчими повноваженнями.

Визначено, що діяльність консультативно-дорадчих органів має рекомендаційний характер, однак їх висновки та пропозиції можуть суттєво впливати на формування управлінських рішень завдяки використанню експертного потенціалу та врахуванню суспільних інтересів.

Окрему увагу приділено функціональному призначенню консультативно-дорадчих органів, яке полягає у здійсненні експертно-аналітичної, консультативної, координаційної та комунікаційної діяльності. Підкреслено їх роль як платформи для діалогу між органами влади та громадськістю.

З'ясовано, що консультативно-дорадчі органи характеризуються множинністю організаційних форм та можуть функціонувати при різних суб'єктах публічної адміністрації, що свідчить про їх універсальний характер і значення для різних рівнів управління.

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.

Зроблено висновок про необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів шляхом його систематизації, уніфікації та законодавчого закріплення їх правового статусу, що сприятиме підвищенню ефективності функціонування цього інституту.

Ключові слова: консультативно-дорадчі органи, публічне управління, правова природа, комісії, громадські ради, ознаки, функції, суб'єкти, допоміжний характер, владно-розпорядчі повноваження.

The article provides a comprehensive study of the legal nature of consultative and advisory bodies in Ukraine as an important institution of public administration. The relevance of the topic is обусловлена the need to ensure effective interaction between public authorities and civil society, as well as to improve the quality of managerial decision-making.

The current regulatory framework governing the activities of consultative and advisory bodies, including the Constitution of Ukraine, laws, and subordinate legal acts, is analyzed. It is established that the legal regulation in this area is fragmented and does not contain a unified legislative definition of this category.

The legal nature of consultative and advisory bodies is examined on the basis of existing legal regulation and the practice of their functioning, which made it possible to identify their key features and determine their place within the system of public administration entities. It is substantiated that such bodies have an auxiliary character and are not endowed with authoritative powers.

It is determined that the activities of consultative and advisory bodies are advisory in nature; however, their conclusions and proposals may significantly influence the formation of managerial decisions due to the use of expert potential and consideration of public interests.

Particular attention is paid to the functional purpose of consultative and advisory bodies, which consists in carrying out expert-analytical, advisory, coordination, and communication activities. Their role as a platform for dialogue between public authorities and civil society is emphasized.

It is clarified that consultative and advisory bodies are characterized by a multiplicity of organizational forms and may function under various public administration entities, which indicates their universal nature and importance at different levels of governance.

A generalized approach to defining the legal nature of consultative and advisory bodies is formulated as auxiliary collegial entities that ensure the integration of expert knowledge and public participation into public administration processes.

It is concluded that there is a need to improve the administrative and legal regulation of consultative and advisory bodies through its systematization, unification, and legislative consolidation of their legal status, which will contribute to increasing the effectiveness of this institution.

Key words: *consultative and advisory bodies, public administration, legal nature, commissions, public councils, features, functions, entities, auxiliary character, authoritative powers*

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні особливого значення набуває забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством. Одним із ключових інструментів такої взаємодії виступають консультативно-дорадчі органи, які забезпечують залучення громадськості та експертного середовища до процесів підготовки та прийняття управлінських рішень. Їх діяльність сприяє реалізації принципів відкритості, прозорості, підзвітності та належного врядування, що є важливою умовою демократичного розвитку держави.

Водночас правова природа консультативно-дорадчих органів залишається недостатньо визначеною на нормативному рівні. Відсутність єдиного законодавчого підходу до розуміння їх сутності, місця у системі публічної адміністрації та функціонального призначення зумовлює різноманітність наукових підходів і практичних моделей їх діяльності. Означене ускладнює формування єдиної правозастосовної практики та знижує ефективність використання потенціалу таких органів у механізмі публічного управління, що обумовлює необхідність комплексного дослідження їх правової природи та визначення напрямів її вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правової природи консультативно-дорадчих органів, а також їх ролі у забезпеченні участі громадськості у публічному управлінні неодноразово ставали предметом наукових досліджень у галузі адміністративного права та публічного управління. Значний внесок у формування теоретичних засад розуміння цього інституту здійснили такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, Т. Андрійчук, Н. І. Білак, І. О. Дегтярьова, В. М. Віхляєв, В. С. Кулініч, В. В. Лола, В. К. Колпаков, П. Крайній, В. Ф. Нестерович, Ю. О. Полякова, В. В. Сумська, І. Є. Фікс, І. В. Семенов. Серед зарубіжних дослідників доцільно відзначити Д. Стокера, М. Бовенса, а також А. Фунга, які розглядали питання участі громадськості, демократичного врядування та інституційних механізмів взаємодії держави і суспільства.

Водночас, незважаючи на значний науковий доробок, питання визначення правової природи консультативно-дорадчих органів та їх класифікації залишається дискусійним. У більшості наукових праць увага приділяється загальним характеристикам їх діяльності та ролі у забезпеченні

участі громадськості, тоді як критерії їх поділу, видове різноманіття та особливості функціонування у системі публічної адміністрації висвітлюються фрагментарно. Така ситуація зумовлює необхідність комплексного наукового аналізу правової природи консультативно-дорадчих органів, їх видів та класифікаційних ознак з метою формування цілісного підходу до розуміння цього інституту у сучасних умовах розвитку публічного управління.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні правової природи консультативно-дорадчих органів в Україні, визначенні їх сутності, характерних ознак та місця у системі публічної адміністрації, а також у систематизації існуючих підходів до їх класифікації та формуванні авторського бачення щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності в сучасних умовах розвитку публічного управління.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні особливого значення набуває забезпечення ефективної взаємодії між органами публічної влади та громадянським суспільством. Одним із важливих інструментів такої взаємодії виступають консультативно-дорадчі органи, які забезпечують залучення громадськості, експертного середовища та представників різних соціальних груп до процесів підготовки та прийняття управлінських рішень. Їх функціонування сприяє реалізації принципів відкритості, прозорості, підзвітності та належного врядування, а також підвищенню якості державної політики.

Нормативно-правове регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів здійснюється, зокрема, такими нормативно-правовими актами, як Конституція України [1], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [2], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» [4], Закон України «Про запобігання корупції» [5], постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6], постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [7]. 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 [8].

Водночас сучасний стан правового регулювання консультативно-дорадчих органів характеризується відсутністю єдиного підходу до визначення їх правової природи, ознак та видового різноманіття. Наявність значної кількості організаційних форм таких органів, різні підстави їх створення та особливості функціонування зумовлюють необхідність їх системного наукового осмислення. У зв'язку з цим актуальним є дослідження правової природи консультативно-дорадчих органів, визначення їх місця у системі публічної адміністрації та формування науково обґрунтованих підходів до їх класифікації та вдосконалення адміністративно-правового регулювання.

З огляду на це, 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*, серед яких: громадські ради [6], спостережні комісії у сфері виконання покарань, науково-консультативні ради при судах, координаційні ради при органах виконавчої влади, 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 № 996 [6], 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.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що консультативно-дорадчі органи є важливим інституційним елементом системи публічного управління, який забезпечує залучення громадськості та експертного середовища до процесів підготовки та прийняття управлінських рішень. Їх функціонування відповідає сучасним підходам до належного врядування, зокрема принципам відкритості, прозорості, підзвітності та участі громадян у здійсненні публічної влади.

Встановлено, що відсутність єдиного законодавчого визначення поняття «консультативно-дорадчий орган» та фрагментарність нормативно-правового регулювання зумовлюють різноманітність підходів до розуміння їх сутності та правової природи. Це, у свою чергу, ускладнює формування єдиної правозастосовної практики та потребує наукового узагальнення і систематизації відповідного інституту.

Визначено, що правова природа консультативно-дорадчих органів має комплексний характер і проявляється через сукупність взаємопов'язаних ознак, серед яких ключовими є допоміжний характер, відсутність владних повноважень, рекомендаційність рішень, субсидіарність функціонування, громадсько-державна природа, а також експертно-аналітична та комунікаційна спрямованість їх діяльності. Саме поєднання цих характеристик дозволяє відмежувати консультативно-дорадчі органи від інших суб'єктів публічної адміністрації.

Обґрунтовано, що консультативно-дорадчі органи займають допоміжне місце у системі суб'єктів публічної адміністрації, функціонуючи «при» відповідних органах державної влади та місцевого самоврядування, не підміняючи їх повноважень, але забезпечуючи інформаційно-аналітичний та організаційний супровід їх діяльності. Водночас вони виступають важливим механізмом інтеграції суспільних інтересів у процеси публічного управління.

Таким чином, досягнення мети дослідження дало змогу сформувати узагальнене розуміння правової природи консультативно-дорадчих органів як допоміжних колегіальних утворень, що функціонують у системі публічного управління з метою забезпечення участі громадськості та експертного середовища у формуванні та реалізації державної політики.

Перспективним напрямом подальших досліджень та практичного вдосконалення є розроблення єдиного законодавчого підходу до визначення консультативно-дорадчих органів, їх класифікації та правового статусу, що сприятиме підвищенню ефективності їх функціонування та розвитку демократичних засад публічного управління в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>

5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

7. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України: постанова КМУ від 17.06.2009 № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п>

8. Про утворення Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022>

Дата першого надходження статті до видання: 13.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025