

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-34-380-391

УДК 342.9

Л. Є. КИСІЛЬ,

кандидат юридичних наук, доцент*

ORCID: 0000-0001-7986-0967

НАЦІОНАЛЬНА РАДА З ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ВІД НАСЛІДКІВ ВІЙНИ: ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС

Стаття присвячена особливостям правового статусу Національної ради з відновлення України від наслідків війни як консультативно-дорадчого органу при Президентові України. На основі аналізу наукових і нормативних джерел щодо визначення поняття «консультативно-дорадчий орган при Президентові України» визначені ознаки цього поняття. Акцентовано увагу на основних проблемах прийнятого Національною радою Плану відновлення України після війни в частині державного управління та його юридичної сили.

Ключові слова: Національна рада з відновлення України від наслідків війни, консультативно-дорадчий орган при Президентові України, План відновлення України після війни, режим воєнного стану, система органів виконавчої влади.

Kysil Liudmyla. National council for recovery of Ukraine from the consequences of war: to the scientific controversy about legal status

The article is devoted to the peculiarities of the legal status of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War as a consultative and advisory body under the President of Ukraine. Based on the analysis of scientific and normative sources regarding the definition of the concept of “consultative and advisory body under the President of Ukraine”, the characteristics of the specified concept are determined. Attention is focused on the main problems of the post-war recovery plan of Ukraine adopted by the National Council in terms of public administration and its legal force.

Key words: National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War, consultative and advisory body under the President of Ukraine, Plan for the Recovery of Ukraine after the War, martial law regime, system of executive authorities.

Вступ. 21 квітня 2022 р. Указом Президента України № 266/2022 було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни (далі – Національна рада) як консультативно-дорадчий орган при Президентові України та затверджено Положення про неї та її посадовий склад¹.

Національна рада підготувала План відновлення України після війни² (далі – План) і представила його на міжнародній конференції в Лугано 4–5

* **Kysil Liudmyla**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent

липня 2022 р. як «дорожню карту» післявоєнної відбудови України. І оскільки в умовах війни, розв'язаної РФ в Україні, право на участь в управлінні державними справами обмежується³, широкого обговорення цього Плану не проводилось. Однак питання, що виникли в процесі його підготовки та прийняття, є доволі актуальними.

Стан дослідження. В юридичній літературі є чимало досліджень, присвячених органам, які обслуговують діяльність Президента, зокрема, праці С. А. Агафопова, М. І. Зелінської, Н. В. Коваль, Н. Р. Нижник, М. О. Пухтинського, Н. О. Рибалки, В. А. Шатіло та ін. Поряд з тим питання про правовий статус Національної ради та юридичної сили актів, що нею приймаються, недостатньо досліджене, що актуалізує відповідні наукові розвідки.

Постановка проблеми. В умовах правового режиму воєнного стану зростає відповідальність, підвищуються вимоги щодо ефективності функціонування всієї системи публічної влади, у якій інститут Президента займає провідне місце. Адаже згідно зі ст. 102, п. 1 частини першої ст. 106 Конституції України Президент є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Для здійснення своїх повноважень (п. 28 частини першої ст. 106 Конституції України) він створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Одним із таких органів є Національна рада з відновлення України від наслідків війни

Функції, повноваження, компетенція, процедура створення та функціонування консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України, крім Ради національної безпеки і оборони України і Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, до сьогодні не отримали свого законодавчого закріплення, і визначаються окремими положеннями, які затверджує Президент України. Особливої гостроти й необхідності подальшого дослідження цієї проблематики це питання набуває в умовах правового режиму воєнного стану.

Метою нашої розвідки є з'ясування відповідності повноважень Національної ради з відновлення України від наслідків війни її правовому статусу як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, юридичної сили актів, що нею приймаються, та проблем їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Проблематика правового статусу консультативно-дорадчих органів⁴, органів, які обслуговують діяльність Президента⁵, тривалий час є предметом наукової дискусії в юридичній науці. До прикладу, Н. Г. Плахотнюк вважає, що допоміжні органи при Президентові України лише забезпечують виконання главою держави своїх повноважень⁶. Н. О. Рибалка під допоміжним апаратом Президента України пропонує розу-

міті сукупність представників державних органів або посадових чи службових осіб, які забезпечують вирішення завдань і виконання функцій Президента України⁷. В. С. Журавський переконаний, що допоміжні органи при Президентові України – це сукупність координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, створених при главі держави⁸. Н. В. Коваль виділяє такі основні ознаки допоміжних органів при Президентові України: створюються на підставі окремих положень, які затверджує Президент України, крім Ради національної безпеки і оборони України та представництва Президента України в Автономній Республіці Крим; мета їх діяльності – всебічна допомога у реалізації повноважень Президентом України; не наділені державно-владними повноваженнями; не мають права видавати від свого імені нормативно-правові акти – готують рекомендації, аналітичні документи, проєкти рішень і висновки, а також звіти з питань, які ставить глава держави; за своєю державно-правовою природою є квазі-державними органами, державними установами; виступають первинними елементами організації забезпечення діяльності глави держави незалежно від організаційно-правової форми (рада, комісія, комітет тощо). З таких позицій автор пропонує визначення допоміжних органів при Президентові України як сукупності структур, створених для забезпечення реалізації повноважень главою держави, які не наділені державно-владними повноваженнями та діють лише в межах та у спосіб, що визначені Конституцією, законами України та актами Президента України⁹.

Певним чином узагальнивши ознаки та призначення консультативно-дорадчих органів при Президентові України, які пропонуються у наукових джерелах, можемо зробити висновок про те, що вони: є допоміжними за характером своєї діяльності; створюються на підставі окремих положень, які затверджує Президент; призначені для забезпечення діяльності глави держави, надаючи Президенту України, згідно з визначеною компетенцією, послуги організаційного, правового, консультативного, інформаційного, експертно-аналітичного характеру незалежно від організаційно-правової форми (рада, комісія, комітет тощо); не наділені державно-владними повноваженнями; не мають права видавати від свого імені нормативно-правові акти – готують рекомендації, аналітичні документи, проєкти рішень і висновки та передають їх на розгляд Президентові України.

Намагання визначити поняття консультативно-дорадчого органу є і в чинному законодавстві України. До прикладу, відповідно до Типового положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України (далі – Типове положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 17 червня 2009 р. № 599, консультативно-дорадчим органом є постійно діючий або тимчасовий орган Кабінету Міністрів України (далі – допоміжний орган), який утворюється ним для забезпечення здійснення своїх повно-

важень. Основними завданнями допоміжного органу є: сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції; підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідній сфері; визначення шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань; виконання інших завдань, передбачених актом Кабінету Міністрів України.

Допоміжний орган відповідно до покладених на нього завдань: проводить аналіз стану справ і причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері; вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції; проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань; бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

Згідно з пунктами 9, 10 Типового положення на своїх засіданнях допоміжний орган розробляє пропозиції та рекомендації з питань, що належать до його компетенції, які можуть бути реалізовані шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України рішення, проєкт якого вносить орган виконавчої влади відповідно до своїх повноважень. У випадках, передбачених законом, допоміжний орган може приймати рішення, обов'язкові для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, громадянами¹⁰.

Щодо консультативно-дорадчих органів при Президентові України, то намагання на нормативному рівні врегулювати їх статус було здійснено в Указі Президента України від 3 травня 2006 р. № 340/2006 «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України». Однак на підставі Указу Президента № 149/2008 від 21 лютого 2008 р. він втратив чинність¹¹. А проєкт Закону України «Про канцелярію Президента, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24 вересня 2008 р. № 3215 так і лишився не прийнятим¹².

Отже, на підставі аналізу наукових і нормативних джерел щодо визначення поняття «консультативно-дорадчий орган», можна констатувати, що ознаки поняття «консультативно-дорадчий орган», запропоновані вченими-правознавцями, переважно збіжні з ознаками, закріпленими у чинних нормативно-правових актах. У контексті предмета нашого дослідження визначальними характеристиками Національної ради як консультативно-дорадчого органу при Президентові України є такі: є допоміжним органом за характером

своєї діяльності; створена на підставі окремого Положення, затвердженого Указом Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022; основне завдання – розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України; визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття і 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 періоди; не наділена державно-владними повноваженнями; не має права видавати від свого імені нормативно-правові акти, але уповноважена брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів щодо відновлення України від наслідків війни і подавати Президентові України розроблені за результатами своєї роботи відповідні рекомендації та пропозиції.

На нашу думку, в умовах режиму воєнного стану та дефіциту бюджетних коштів доволі проблематичним видається створення додаткових консультативно-дорадчих органів загалом, не уповноважених на прийняття загальнообов’язкових для виконання рішень, і зокрема Національної ради з відновлення України від наслідків війни як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, для вирішення життєво важливих завдань післявоєнної відбудови України. Адже Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в Україні та і система органів виконавчої влади загалом, згідно з Конституцією та законами України, має достатньо повноважень, аби забезпечити прийняття та реалізацію необхідних нормативно-правових актів з питань з післявоєнного відновлення та розвитку України.

Цілком слушною видається щодо цього позиція І. Б. Коліушка, який вказує, що створення Національної ради демонструє, по-перше, тотальну недовіру вищого політичного керівництва країни до Кабінету Міністрів України та системи виконавчої влади загалом і, по-друге, небажання серйозно комунікувати з науковцями та інститутами громадянського суспільства про напрями та методи розвитку країни в наступні 10 років¹³. Адже очевидним є те, що Україна відбудовуватиметься не в кабінетах політиків, вищих посадовців чи державних службовців, а працею та ентузіазмом, патріотизмом громадян України. І щоб досягти успіху, саме вони, громадяни, та інститути громадянського суспільства, наукова спільнота як найактивніша їх частина мають право не лише знати, а й впливати на те, куди і як рухатиметься Україна після Перемоги.

Постає також питання щодо обов’язковості положень Плану відновлення України після війни, прийнятого консультативно-дорадчим органом при Президентові України. У п. 11 Положення про Національну раду вказується, що «із питань, що належать до її відання, Рада приймає рішення». Але такі рішення консультативного-дорадчого органу ні для кого не є обов’язковими. І хоча рішення Ради в разі потреби можуть реалізовуватися шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, Кабінету Міністрів

України, внесення на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів, основне призначення Національної ради при Президентові України, як нами вже зазначалось – подавати Президентові України розроблені за результатами своєї роботи відповідні рекомендації та пропозиції щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди; включаючи підготовку стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів. А Президент України та Кабінет Міністрів України можуть видавати відповідно укази та постанови тільки з питань, що визначені для них Конституцією України.

З іншого боку, ніякий орган влади не має повноважень його затвердити. Як приклад визнання проблематичності юридичної сили Плану можна назвати лист секретаря Напрати з відновлення України Данила Гетманцева співголовам Національної ради, з пропозицією створити спеціальне державне Агентство з розвитку, яке б задля реалізації Плану координувало роботу міністерств і підтримувало постійний зв'язок з міжнародними партнерами подібно до InvestUkraine, маючи можливості пропонувати зміни до Плану з відновлення України¹⁴.

Що ж написано в Плані про державне управління? Загалом у чотирьох підрозділах розділу «Державне управління» визначено 23 проблеми, на найбільш дискусійних з яких хотілося б спинитись докладніше, зокрема, пропонується:

- ліквідувати Фонд державного майна і Антимонопольний комітет, перейменувати Міністерство закордонних справ і Міністерство внутрішніх справ. Але ж ці органи є конституційними, їх не може не бути і саме з такими назвами, як є;

- ліквідувати велику кількість центральних органів виконавчої влади, залишивши 12–16 міністерств, перейменувати їх назви, крім міністерства оборони і міністерства фінансів, ліквідувати в міністерствах директорати. Очевидно, що такі пропозиції потребуватимуть додаткового фінансування для перейменування, яке не має сенсу без реорганізації їх функцій, не враховують потреби інтеграції в ЄС і перебування в ньому, де аналізом і формуванням політики, підготовкою законопроектів займаються саме міністерства, причому навіть у середніх за розміром країнах по 300–500 працівників у кожному, а не по 100, як пропонується (крім МО, МВС і МЗС).

Крім того, знову пропонується включити Мінекології в склад Міненерго. Хоча це два міністерства, які мають частково протилежні місії, але обидві вони суспільно важливі. У разі їх злиття одна з місій буде дискримінована;

- перейменувати Секретаріат КМУ в «Центр Уряду», перенести туди підготовку законопроектів. Але ж поняття «центр уряду» використовується в науковій і методологічній літературі як збірне поняття тих структур і підрозділів, які є в усіх урядах і допомагають прем'єр-міністру координувати і скеровувати діяльність цілого уряду. Відтак, не обгрунтовано видається додана вартість такого перейменування.

Проблематичним видається і перенесення підготовки законопроектів у Центр Уряду, що не відповідає європейським стандартам належного урядування;

- вдосконалити управління державною власністю, яке, як убачається, зводиться до часткового її скорочення і створення єдиного органу – Фонду національного відродження, який управлятиме всім – і «Нафтогазом», і морськими портами, і «Южмашем», і музеями, і басейнами, і рекреаційними природними зонами, і родовищами природних ресурсів;

- підвищити ефективність державної служби, переважно, шляхом скорочення у 1,5–2 рази, «чиновників»/«бюджетників»/ «працівників», хоча це різні сукупності, не розділяючи при цьому їх на політиків, державних службовців і працівників;

- консолідувати всі контрольно-наглядові функції в одному органі – Єдиній державній інспекції, що виглядає доволі проблематично, адже неможливо об'єднати в одному органі контроль та нагляд у всіх сферах;

- реформувати обласні і районні державні адміністрації. Але більшість таких рекомендацій Плану могли б бути виконаними до кінця ще 2022 р., якби Верховна Рада України ухвалила в цілому підготовлений до другого читання законопроект «Про місцеві державні адміністрації» (№ 4298) у редакції від вересня 2021 р.¹⁵ Але такої рекомендації в Плані немає;

- наблизити урядування до стандартів ЄС. Проте не зрозуміло, у чому це виражається. Ні європейських міністерств, які формують політику розвитку країни в своїх сферах відповідальності, не передбачається. Ні європейських традицій співпраці парламенту з урядом у формуванні політики та її законодавчому закріпленні немає.

Висновки. На основі аналізу наукових і нормативних джерел щодо визначення поняття «консультативно-дорадчий орган при Президенті України» визначальними характеристиками Національної ради як консультативно-дорадчого органу при Президенті України є такі: це допоміжний орган за характером своєї діяльності; створений на підставі окремого Положення, затвердженого Указом Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022; основне завдання – розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України; 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 періоди; не наділена державно-владними повноваженнями; не має права видавати від свого імені нормативно-правові акти, але уповноважена брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів щодо відновлення України від наслідків війни і подавати Президенті України розроблені за результатами своєї роботи відповідні рекомендації та пропозиції.

Її створення в умовах режиму воєнного стану та дефіциту бюджетних коштів видається доволі проблематичним для вирішення життєво важливих завдань післявоєнної відбудови України, оскільки рішення Національної ради не є обов'язковими для виконання. Крім того, Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в Україні та і система органів виконавчої влади загалом, згідно з Конституцією та законами України, має достатньо повноважень, аби забезпечити прийняття та реалізацію необхідних нормативно-правових актів з питань післявоєнного відновлення та розвитку України.

1. Питання Національної ради з питань відновлення України після війни. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (дата звернення: 27.01.2023). 2. План відновлення України після війни. URL: https://uploadssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%2 3. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>; Закон України «Про правовий режим воєнного стану». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-9?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%80F+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2#w1_4 (дата звернення: 27.01.2023). 4. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. *Наукові записки ІПіЕНД*. Випуск 3(71) pdf. С. 357–368. URL: https://ipien.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/andriichuk_gromadski; Вінницький О. О. Види громадських рад серед консультативно-дорадчих органів. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. Том 29(68). № 4. 2018. С. 84–89. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/4_2018/16.pdf; Береза А. В. Громадські ради в Україні: історія становлення. *Держава і право*. 2011. Випуск 52. С. 613–619; Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. *Філософські та методологічні проблеми права. Філософські проблеми окремих напрямів правознавства*. 2017. № 1(13) С. 138–145. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/2848/1/%D0%9F%D0%9E%D0%9D%D0%AF%D0%A2%D0%A2%D0%AF%20%C2%AB%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A1%D0%A3%D0%9B%D0%AC%D0%A2%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E%D0%94%D0%9E%D0%A0%D0%90>; Ковбас І., Торончук І., Крайній П. Особливості взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами. *Адміністративне право і процес*. 2021. № 4. С. 151–156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/23.pdf> (дата звернення: 10.01.2023). 5. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2003. 16 с.; Зелінська М. І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Дніпро, 2008. 20 с.; Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.; Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 18 с.; Коваль Н. В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентові України: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ: ІДП імені В. М. Корецького НАНУ, 2016. 210 с. URL: http://idpnan.org.ua/files/koval-n.v.-koordinatsiyni_-konsultativni_-doradchi-ta-inshi-dopomijni-organi-i-slujbi-pri-prezidentovi-ukrayini-_d_.pdf (дата звер-

нення: 12.01.2023). **6.** Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В. І. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток. Київ: Видавничий Дім «Максимум», 2004. С. 129, 130. **7.** Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. С. 15. **8.** Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник для студ. вищ. навч. закладів / Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. С. 301. **9.** Коваль Н. В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентів України: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ: ІДП імені В. М. Корецького НАНУ, 2016. С. 33–35 (дата звернення: 12.01.2023). **10.** Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.01.2023). **11.** Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентів України: Указ Президента України від 3 травня 2006 року № 340/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340/2006#Text> (дата звернення: 10.01.2023). **12.** Проект Закону України «Про канцелярію Президента, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24 вересня 2008 року № 3215. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF2HB00A?an=3> (дата звернення: 10.01.2023). **13.** Коліушко І. Б. Національна рада з відновлення України від наслідків війни та плани реформування влади. URL: https://lb.ua/blog/igor_koliushko/525328_natsionalna_rada_vidnovlennya.html (дата звернення: 14.01.2023). **14.** Гетманцев хоче створити ще один держорган для реалізації Плану відновлення. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/08/4/690031/> (дата звернення: 10.01.2023). **15.** Проект Закону № 4298 про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (дата звернення: 20.01.2023).

References

1. Pytannia Natsionalnoi rady z pytan vidnovlennia Ukrainy pislia viiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (data zvernennia: 27.01.2023). **2.** Plan vidnovlennia Ukrainy pislia viiny. URL: https://uploadssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%203. **3.** Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>; Zakon Ukrainy «Pro pravovy rehym voiennoho stanu». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text=%D0%BE%D0%B1%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2#w1_4 (data zvernennia: 27.01.2023). **4.** Andriichuk T. Hromadski konsultatyvno-doradchi orhany: problemy orhanizatsii ta tfunktsionuvannia. *Naukovi zapysky IPIEND*. Vypusk 3(71). pdf. S. 357–368. URL: https://ipend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/andriichuk_gromadski.pdf; Vinnytskyi O. O. Vydy hromadskykh rad sered konsultatyvno-doradchykh orhaniv. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho*. Serii: iurydychni nauky. Tom 29(68). № 4. 2018. S. 84–89. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/4_2018/16.pdf; Bereza A. V. Hromadski rady v Ukraini: istoriia stanovlennia. *Derzhava i pravo*. 2011. Vypusk 52. S. 613–619; Nesterovych V. F. Poniattia «konsultatyvno-doradchy orhan» yak katehoriia konstytutsiinoho prava.

Filosofski ta metodolohichni problemy prava. *Filosofski problemy okremykh napriamiv pravoznavstva*. 2017. № 1(13). S. 138–145. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/2848/1/%D0%9F%D0%9E%D0%9D%D0%AF%D0%A2%D0%A2%D0%AF%20%C2%AB%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A1%D0%A3%D0%9B%D0%AC%D0%A2%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E-%D0%94%D0%9E%D0%A0%D0%90>; Kovbas I., Toronchuk I., Krainii P. Osoblyvosti vzaiemodii orhaniv publicznego vriaduvannia z konsultatyvno-doradchymy orhanamy. *Administratyvne pravo i protses*. 2021. № 4. S. 151–156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/23.pdf> (data zvernennia: 10.01.2023). 5. Ahafonov S. A. Instytut Prezydenta v systemi derzhavnoi vlady Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Kyiv, 2003. 16 s.; Zelinska M. I. Instytut prezidentstva v Ukraini: etapy transformatsii: avtoref. dys. ... kand. polit. nauk: 23.00.02. Dnipro, 2008. 20 s.; Rybalka N. O. Administratyvno-pravovi aspekty diialnosti Prezydenta Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 2009. 18 s.; Shatilo V. A. Teoretychni problemy instytutu prezidentstva v Ukraini: Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Kyiv, 2005. 18 s.; Koval N. V. Koordynatsiini, konsultativni, doradchi ta inshi dopomizhni orhany i sluzhby pry Prezidentovi Ukrainy: konstytutsiino-pravovyi aspekt: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Kyiv: IDP imeni V. M. Koretskoho NANU, 2016. 210 s. URL: http://idpnan.org.ua/files/koval-n.v.-koordinatsiyni_-konsultativni_-doradchi-ta-inshi-dopomijni-organi-i-sluzbi-pri-prezidentovi-ukrayini-_d_.pdf (data zvernennia: 12.01.2023). 6. Plakhotniuk N. H., Melnychenko V. I. Instytut prezidentstva v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok. Kyiv: Vydavnychi Dim «Maksimum», 2004. S. 129, 130. 7. Rybalka N. O. Administratyvno-pravovi aspekty diialnosti Prezydenta Ukrainy: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo». Kyiv, 2009. S. 15. 8. Zhuravskiy V. S. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: pidruchnyk dlia stud. vysch. navch. zakladiv / Zhuravskiy V. S., Serohin V. O., Yarmysh O. N. Kyiv: Kontsern «Vydavnychi Dim “In Yure”», 2003. S. 301. 9. Koval N. V. Koordynatsiini, konsultativni, doradchi ta inshi dopomizhni orhany i sluzhby pry Prezidentovi Ukrainy: konstytutsiino-pravovyi aspekt: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02. Kyiv: IDP imeni V. M. Koretskoho NANU, 2016. S. 109 (data zvernennia: 12.01.2023). 10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pytannia konsultatyvnykh, doradchykh ta inshykh dopomizhnykh orhaniv, utvorenykh Kabinetom Ministriv Ukrainy” vid 17 chervnia 2009 roku № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 10.01.2023). 11. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 3 travnia 2006 roku № 340/2006 “Pro deiaki pytannia vporiadkuvannia diialnosti konsultatyvno-doradchykh orhaniv pry Prezidentovi Ukrainy”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340/2006#Text> (data zvernennia: 10.01.2023). 12. Proekt Zakonu Ukrainy “Pro kantseliariu Prezydenta, konsultativni, doradchi ta inshi dopomizhni orhany ta sluzhby, shcho zabezpechuiut zdiisnennia povnovazhen Prezydentom Ukrainy” vid 24 veresnia 2008 roku № 3215. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF2HB00A?an=3> (data zvernennia: 10.01.2023). 13. Koliushko I. B. Natsionalna rada z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny ta plany reformuvannia vlady. URL: https://lb.ua/blog/igor_koliushko/525328_natsionalna_rada_vidnovlennia.html (data zvernennia: 14.01.2023). 14. Hetmantsev khoche stvoryty shche odyn derzhorhan dlia realizatsii Planu vidnovlennia. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/08/4/690031/> (data zvernennia: 10.01.2023). 15. Proekt Zakonu № 4298 pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro mistsevi derzhavni administratsii” ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini URL:

https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (data zvernennia: 20.01.2023).

Kysil Liudmyla. National council for recovery of Ukraine from the consequences of war: to the scientific controversy about legal status

Introduction. On April 21, 2022, by Decree of the President of Ukraine No. 266/2022, the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War was established as a consultative and advisory body under the President of Ukraine, and the Regulations on it and its staff were approved.

The National Council prepared the Plan for the Reconstruction of Ukraine after the war and presented it at the international conference in Lugano on July 4–5, 2022 as a “road map” for the post-war reconstruction of Ukraine. And since in the conditions of the war unleashed by the Russian Federation in Ukraine, the right to participate in the management of state affairs is limited, there was no extensive discussion of this Plan. However, the issues that arose in the process of its preparation and adoption are quite relevant.

Aim of the article – is to clarify the correspondence of the powers of the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War to its legal status as a consultative body under the President of Ukraine, the legal force of acts adopted by it and the problems of their implementation.

Results. The issue of the legal status of consultative and advisory bodies, bodies that serve the President's activities, has been the subject of scientific debate in legal science for a long time.

There is also an attempt to define the concept of a consultative body in the current legislation of Ukraine. For example, in accordance with the Standard Regulation on the advisory, advisory and other auxiliary bodies established by the Cabinet of Ministers of Ukraine (hereinafter – the Standard Regulation), approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Issues of advisory, advisory and other auxiliary bodies established by the Cabinet of Ministers of Ukraine” dated June 17 No. 599 of 2009, the consultative and advisory body is a permanent or temporary body of the Cabinet of Ministers of Ukraine (hereinafter referred to as an auxiliary body), which is formed by it to ensure the exercise of its powers.

As for consultative-advisory bodies under the President of Ukraine, efforts at the normative level to regulate their status were made in the Decree of the President of Ukraine dated May 3, 2006 No. 340/2006 “On some issues of regulating the activity of consultative-advisory bodies under the President of Ukraine”. However, on the basis of Presidential Decree No. 149/2008 of February 21, 2008, it became invalid. And the draft Law of Ukraine “On the office of the President, advisory, advisory and other auxiliary bodies and services that ensure the exercise of powers by the President of Ukraine” dated September 24, 2008 No. 3215 was not adopted.

On the basis of the analysis of scientific and normative sources regarding the definition of the concept of “consultative and advisory body”, it can be stated that the features of the concept of “consultative and advisory body” proposed by legal scholars mostly coincide with the features established in the current regulatory and legal acts. The defining characteristics of the National Council as a consultative body under the President of Ukraine are as follows: it is an auxiliary body by nature of its activity; created on the basis of a separate Regulation approved by the Decree of the President of Ukraine dated April 21, 2022 No. 266/2022; the main task is to develop a plan of

measures for the post-war recovery and development of Ukraine; definition and development of proposals for priority reforms, the adoption and implementation of which are necessary in the war and post-war periods; preparation of strategic initiatives, projects of regulatory and legal acts, the adoption and implementation of which are necessary for the effective work and recovery of Ukraine in the war and post-war periods; not endowed with state-authority powers; does not have the right to issue normative-legal acts on its own behalf, but is authorized to participate in the development of draft normative-legal acts regarding the recovery of Ukraine from the consequences of the war and to submit to the President of Ukraine the relevant recommendations and proposals developed based on the results of its work.

It is worth paying attention to the binding nature of the provisions of the Plan for the Reconstruction of Ukraine after the war, adopted by the consultative and advisory body under the President of Ukraine. Clause 11 of the Regulations on the National Council states that "the Council shall make decisions on matters within its jurisdiction". But such decisions of the advisory body are not binding for anyone. But such decisions of the advisory body are not binding for anyone. If necessary, the decisions of the Council can be implemented by issuing acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine in accordance with the established procedure, and introducing relevant draft laws for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine. But the main purpose of the National Council under the President of Ukraine, as we have already noted, is to submit to the President of Ukraine appropriate recommendations and proposals regarding priority reforms developed based on the results of its work, the adoption and implementation of which are necessary in the war and post-war periods; including the preparation of strategic initiatives, projects of normative and legal acts. And the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine can respectively issue Decrees and Resolutions only on matters defined for them by the Constitution of Ukraine.

Conclusions. *In the conditions of the martial law regime and the deficit of budget funds, the creation of additional consultative and advisory bodies in general, not authorized to make universally binding decisions, and in particular the National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War as a consultative and advisory body under the President of Ukraine, seems quite problematic. After all, the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest body of executive power in Ukraine and the system of executive power bodies in general, according to the Constitution of Ukraine and the Laws of Ukraine, has sufficient powers to ensure the adoption and implementation of the necessary regulatory and legal acts on post-war reconstruction and development of Ukraine.*

Key words: *National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War, consultative and advisory body under the President of Ukraine, Plan for the Recovery of Ukraine after the War, martial law regime, system of executive authorities.*