

²⁰ Бэкон Ф. Новый органон / Ф. Бэкон // Соч. в двух томах. – М. : Мысль, 1978. – Т. 2. – С. 16.

²¹ Поппер К. Логика научного исследования / К. Поппер. – С. 256.

²² Там само. – С. 258. (Див. докладніше: «Путь науки»).

Резюме

Десятник В. О. Критично-правове мислення: природа наукового знання.

У цій статті описано погляди на погрешимість, гіпотетичність наукового знання, а також на метод його зростання, яким є припущення та спростування. Таке бачення може бути використано в рамках критично-правового мислення для розуміння юридичної науки та її розвитку.

Ключові слова: критично-правове мислення, природа наукового знання, зростання знання, вчення про погрешимість знання, достовірність, безсумнівність, точність знання, теорія знання, заснована на здоровому глузді.

Резюме

Десятник В.А. Критически-правовое мышление: природа научного знания.

В этой статье описаны взгляды на погрешимость, гипотетичность научного знания, а также на метод его роста, которым является предположение и опровержение. Такое видение может быть использовано в рамках критически-правового мышления для понимания юридической науки и ее развития.

Ключевые слова: критически-правовое мышление, природа научного знания, рост знания, учение о погрешимости (фаллибилизме) знания, достоверность, несомненность, точность знания, теория знания, основанная на здравом смысле.

Summary

Desiatnyk V. Critical legal thinking: the nature of scientific knowledge.

This article describes the views fallibility, hypothetical scientific knowledge, as well as the method of growth, which is the assumption and refutation. This vision can be used within critical legal thinking to understand the legal science and its development.

Key words: critical legal thinking, nature of scientific knowledge, increase knowledge, teaching about fallibilism knowledge, credibility, certainty, precision knowledge, theory of knowledge based on common sense.

УДК 340.12:342.5

В. М. КРАВЧУК

Валерій Миколайович Кравчук, кандидат юридичних наук, докторант Національної академії прокуратури України

ЕФЕКТИВНІСТЬ КОНСУЛЬТАЦІЙ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТУ НАРОДОВЛАДДЯ

У Конституції України закріплено важливий основоположний принцип сучасної правової держави – принцип народовладдя. Проте за багато років розвитку української державності основними механізмами його реалізації були лише виборчі процеси та найжорсткіший його прояв – революції. За таких умов питання пошуку й реального забезпечення еволюційних шляхів фактичного виконання конституційної засади народовладдя в Україні є особливо актуальними.

Безперечно, діалогові форми реалізації принципу народовладдя є важливими та стають ключовими елементами сучасного процесу публічного управління, формування політики та прийняття владних рішень. А на практиці прихильники демократичної політики вже давно зрозуміли важливість безперервної взаємодії суспільства та влади.

Дослідження шляхів взаємодії суспільства і влади, в тому числі у формі консультацій, проводили такі науковці, як: Н. Гнидюк, В. Горшкова, К. Ковриженко, О. Крутій, А. Крупник, В. Нестерович, А. Селіванов, Ю. Шайгородський та інші. Однак низка важливих практичних питань потребує додаткового опрацювання. Зокрема це стосується перспектив консультацій з громадськістю органами державної влади у розвитку народовладдя.

Метою цієї статті є аналіз теоретико-практичних аспектів фактичного здійснення консультування з громадськістю, визначення його ефективності та загального потенціалу як інструменту реалізації реального народовладдя в державі.

На відміну від більшості європейських країн, в Україні ще не сформовані стійкі традиції підготовки, ухвалення, а також виконання владних управлінських рішень як результату тривалого процесу комунікацій. Тобто, проведення діалогу влади та суспільства, урахування пропозицій громадянського суспільства.

Проте на сьогодні консультації з громадськістю стають невід'ємною складовою процесу публічного управління, і для цього є об'єктивні причини. По-перше, це спосіб спрямувати в позитивному напрямі соці-

ально активну частину населення, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті (громадськість). По-друге, можливість посилити соціальну вагу та зрозумілість прийнятих органами влади управлінських рішень. По-третє, попередити громадське обурення результатами діяльності органів держави та запобігти конфронтації суспільства й публічної влади. Також це варіант заповнення наявних прогалин системного підходу щодо реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та посилення в цілому конституційно-правової ролі громадянського суспільства у демократичних процесах країни.

Отже, консультації з громадськістю забезпечують насамперед практичне виконання права громадян на участь в управлінні державними справами, надають можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також реалізують принципи гласності, відкритості й прозорості діяльності зазначених органів¹. До основних напрямів, за якими проводяться консультації з громадськістю, належать питання, що стосуються: суспільно-економічного розвитку держави; реалізації та захисту прав і свобод громадян; задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Як результат, проведення таких консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих аспектів державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень².

Як слушно зауважує В. Нестерович, на практичну допомогу організації та проведення публічних громадських обговорень має прийти стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, котрі, як ніколи гостро, ставлять питання про інституційне оформлення впливу громадськості на процес управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Налагодження ефективної взаємодії між владними інституціями та громадськістю – це важлива передумова дотримання прозорості у прийнятті нормативно-правових актів органами влади, контролю за їх виконанням, а також розвитку громадянського суспільства та його інститутів³.

Очевидним є те, що консультації з громадськістю являють собою особливо дієвий інструмент для органів місцевої влади, зокрема у формуванні стратегічного планування розвитку відповідної громади. Адже це забезпечує: належну увагу до місцевих проблем; виявлення ресурсів громади; визначення найефективнішого використання наявних ресурсів; окреслення оптимальної перспективи розвитку місцевості на найближчий період тощо⁴.

Разом із тим публічні консультації не часто досягають цілковитого консенсусу, але допомагають апробувати запропоновані варіанти політики та відповідних управлінських рішень. Тому консультації з громадськістю – це насамперед спосіб досягнення свідомого компромісу. Консультації з громадськістю є виявом інституту соціального діалогу народу та державної влади стосовно найбільш гострих соціальних проблем. Це – можливість максимального залучення головного суб'єкта – Українського народу до вирішення державною та муніципальною владою ключових питань розвитку країни, можливість реалізації волевиявлення громадян та створення умов для дійсного народовладдя в Україні⁵. Це означає, що абстрактні конституційні положення «громадяни мають право брати участь...» та подібні цьому конституційні формулювання набувають реальних ефективних форм.

Відповідно до п. 11 «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, консультації з громадськістю проводяться у формі безпосередньої участі: 1) публічного громадського обговорення; 2) електронних консультацій з громадськістю. А також в у формі опосередкованої участі, наприклад вивчення громадської думки (опитування, анкетування тощо).

При цьому консультації з громадськістю з одних і тих же питань можуть одночасно проводитися як у формі публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю (безпосередній її участі), так і у формі вивчення громадської думки (опосередкованої її участі). Проте з урахуванням доцільності може використовуватися лише одна або дві із зазначених форм консультацій з громадськістю.

Разом із тим в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети й завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

– стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

– стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік)⁶.

Також згідно з ч. 4 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації»⁷.

У свою чергу, публічне громадське обговорення передбачає організацію та проведення публічних заходів, таких як: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій та відеоконференцій⁸.

Проте в законодавстві немає чіткого роз'яснення особливостей організації більшості з перелічених публічних заходів, їх завдань та результатів, які досягаються з допомогою останніх. Це створює умови маніпуляцій та перетворення консультацій з громадськістю на формальну стадію легалізації управлінських рішень. Тобто, є ризик проведення відповідних заходів лише номінально, з найменшою участю представників громадськості.

Тому важливо узагальнено проаналізувати організаційні можливості консультацій з громадськістю та на цій основі виокремити оптимальні формати їх проведення.

1. Конференція – це збори представників будь-яких організацій, груп для обговорення та роз'яснення певних питань⁹. Як формат публічних громадських обговорень застосовується рідко та проводиться здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади.

2. Форум, як правило, широкий представницький з'їзд (збори)¹⁰. Проводиться як захід консультації з громадськістю на місцевому, а також на центральному рівнях. Досить поширеною є періодичне проведення форумів (наприклад, з річним циклом) із залученням широкого кола громадських організацій, міжнародних експертів та представників. Їх організація передбачає презентацію найбільш актуальних громадських проєктів і різноманітних громадських ініціатив та може включати неформальні частини для привернення уваги громадськості. Достатньо ефективним цей захід є для визначення стратегічного планування регіонального розвитку, представлення публічного звіту діяльності місцевої влади тощо.

3. Громадські слухання є формальними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади. На відміну від більшості публічних заходів з громадського обговорення проведення громадських слухань передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі ст. 13 вказаного закону територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого. Також законом встановлено деякі нормативні вимоги до їх організації: проводяться не рідше одного разу на рік; пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади¹¹.

Тобто, громадські слухання можна розглядати як захід, на якому збираються окремі громадяни, групи громадян і місцеві посадові особи для обміну думками та інформацією щодо конкретного питання перед прийняттям рішення. Однак закон не визначає порядок організації громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які зобов'язані врегулювати його виключно статутом територіальної громади¹².

1. Засідання за круглим столом – поширений формат публічного обговорення з висвітлення будь-яких питань, коли учасники висловлюються у визначеному порядку. Слід зазначити, що символізм, який присутній у назві цього різновиду заходів, спрямований на підкреслення рівноправ'я його учасників та спонукає їх до конструктивного діалогу.

2. Збори – публічне та відкрите зібрання членів територіальних громад з метою реалізації їх права на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулюється проведення загальних зборів громади, детальний порядок проведення, яких за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади. Варто звернути увагу на помилковість ототожнення зборів як формату громадських обговорень та зборів як організованої форми політичних дій. Останнє є також узагальнюючим поняттям способів реалізації політичних прав і свобод громадян.

Проведення зборів як консультаційного заходу з громадськістю тягне за собою досить великі затрати ресурсів, які лягають на місцеві бюджети. У цьому сенсі М. Крутий пропонує місцевій владі встановити процедуру дорозглядової домовленості, яка має полягати в намаганні місцевої влади дійти компромісу з ініціаторами скликання зборів, врахувати їх інтереси без проведення загальних зборів. Водночас із закінченням вказаної процедури та в разі неможливості віднайти консенсус загальні збори громадян підлягають обов'язковому скликанню в разі виконання вимог щодо кількості ініціаторів. Відповідне рішення про проведення загальних зборів громадян оприлюднюється за сім днів до їх проведення. Перевагою є те, що рішення загальних зборів враховуються місцевою владою в їх діяльності, про що мають публічно звітувати перед громадою¹³.

3. Зустрічі (наради) з громадськістю – публічні заходи з обміну думками та баченням вирішення конкретних питань. Цей формат консультацій з громадськістю є фактично робочим варіантом комунікаційної взаємодії органів публічної влади та суспільства, оскільки проводиться для узгодження більшості практичних питань.

У практичній площині вибору належного формату заходів публічних громадських обговорень, їх організації існують деякі складнощі. Наприклад, у діяльності органів виконавчої влади найбільш часто консультації з громадськістю, з-поміж усіх передбачених форматів, організуються засобами електронного консультування. Проте їх ефективність є дуже низькою, зокрема щодо обговорення проектів концепцій, планів дій, концептуальних положень проектів нових нормативно-правових актів, які у разі їх прийняття можуть мати істотний вплив на відповідну сферу суспільних відносин¹⁴. Тому подібні питання доцільно обговорювати в іншому форматі, зокрема засідань конференцій, круглих столів, у яких беруть участь експерти з цих питань.

Також є випадки підміни органами державної влади консультацій з громадськістю іншими публічними заходами, що не мають на меті отримання зворотного зв'язку, а проводяться лише для підготовки формальної звітності та створення видимості ефективної роботи. До таких заходів належать прес-конференції, брифінги, презентації, тренінги, семінари, що інколи помилково сприймаються як проведення публічного громадського обговорення.

Повний перелік можливих форматів публічних заходів органів державної влади для консультацій з громадськістю передбачений п. 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Хоча не визначено чіткого розмежування між ними, вибір формату проведення консультацій з громадськістю має суттєве значення та значною мірою залежить від низки факторів, які слід враховувати:

- важливість нормативно-правового акта, його значущості, складності питання, з якого проводяться консультації;
- сфера дії та тип рішення, щодо якого проводиться консультація;
- цілі проведення консультацій (отримати пропозиції чи зауваження, отримати підтримку громадськості тощо);
- період часу для підготовки й проведення консультацій;
- наявність матеріальних та організаційних ресурсів для проведення публічного обговорення.

Наприклад, недоцільним є проведення консультацій з громадськістю у форматі круглих столів, слухань, форумів чи нарад з метою прийняття нормативно-правових актів, які не передбачають суттєвих змін до законодавства, а мають лише «технічний» характер чи невеликі за обсягом. Проведення таких публічних заходів є неефективним та марнотратним, проте у форматі електронних консультацій – цілком обґрунтованим.

Важливо правильно орієнтуватися на конкретні групи інтересів, представників яких необхідно обов'язково залучати до консультації для забезпечення її ефективності та результативності. Тому належна увага повинна приділятися питанню залучення до участі у консультаціях таких категорій заінтересованих сторін: ті, на кого впливає політика, яка є предметом консультування; ті, кого буде залучено до реалізації цієї політики; організації, що висловили заінтересованість у цих питаннях тощо¹⁵.

Також практичною проблемою є те, що в Україні консультації з громадськістю – це переважно набір окремих, часто не поєднаних спільною метою заходів (як правило, разових) з публічного обговорення проектів тих чи інших нормативно-правових актів, тобто, фактично визначених варіантів вирішення певної проблеми. В європейських країнах публічні консультації передбачають комплексний аналіз позицій заінтересованих сторін, не орієнтуються на досягнення заздалегідь визначеного результату, включають низку етапів: а) підготовчий етап з формулюванням цілей, визначенням заінтересованих груп, графіка проведення консультацій; б) етап розроблення процесу з обранням методів проведення консультацій, підготовкою консультаційних документів; в) етап впровадження (або етап безпосереднього проведення консультацій) з виконанням плану проведення консультацій та оцінкою їхніх результатів; г) етап аналізу, який включає підготовку звіту за результатами консультацій; д) етап інформування заінтересованих сторін про результати консультацій; е) етап оцінки змісту і процесу консультацій¹⁶. Отже, важливо виробити комплексний підхід до організаційного забезпечення консультацій з громадськістю, оскільки недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства та посадовців органів влади щодо суті, мети, процедур та кращих практик проведення консультацій дискредитує цей інститут народовладдя.

Слід наголосити, що провідна роль у ініціюванні консультацій з громадськістю належить громадським радам, створеним при органах виконавчої влади. Останні стають своєрідним моніторинговим індикатором пріоритетних питань публічного управління, які потребують демократичного узгодження. Так, громадські ради: готують та подають до відповідного органу влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю та з проведення консультацій, не передбачених таким планом; пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; організують публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості. Тому підготовча робота громадських рад у цьому сенсі є достатньо вагомою і фактично стає передумовою ефективності цієї форми діалогової комунікації громадськості й публічної влади. Важливо, щоб такий інструментарій реалізації народовладдя в державі, як громадські ради та консультації з громадськістю, функціонували злагоджено.

Таким чином, слід зробити наступні висновки: по-перше, у нормативно-правовому регулюванні форматів проведення публічних громадських обговорень існує певна нечіткість. Як наслідок, маємо на практи-

ці хаотичне їх застосування, що часто супроводжується помилковістю в оптимальному обранні потрібного формату публічного заходу, який міг би бути найбільш ефективним. По-друге, у законодавстві існує дублювання у правовому регулюванні форм консультацій з громадськістю та публічних заходів відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що викликає неоднозначність у низці практичних питань (спільності публічних заходів, організованих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; обов'язковості врахування їх результатів незалежно від організатора; доцільності узгодження планового та позапланового їх проведення тощо).

У цілому консультації з громадськістю як інститут народовладдя мають великий потенціал для розвитку. Тому важливо удосконалювати цю складову демократизації процесів державного управління, що є перспективним напрямом для подальших наукових досліджень.

¹ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Урядовий кур'єр від 11 листопада 2010. – № 211 / від 24 грудня 2012. – № 194.

² Там само.

³ Нестерович В. Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів / В. Ф. Нестерович // Право і суспільство. – 2013. – № 5. – С. 16.

⁴ Драшківич А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень / А. Драшківич. // Політологічні записки. – 2013. – № 7 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf

⁵ Селіванов А. Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» (довідь комісії з питань здійснення народовладдя) / А. Селіванов // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 6. – С. 26.

⁶ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Урядовий кур'єр від 11 листопада 2010. – № 211 / від 24 грудня 2012. – № 194.

⁷ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Голос України. – 1999. – 12 травня.

⁸ Крупник А. С. Громадські ради: створення та організація роботи : довідково-метод. посіб. для членів громадських рад / А. С. Крупник. – Одеса, 2012. – С. 181.

⁹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 570.

¹⁰ Там само. – С. 1545.

¹¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Голос України. – 1997. – 12 червня.

¹² Крутій О. М. Технології соціального діалогу органів місцевого самоврядування та громадськості / О. М. Крутій // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 190.

¹³ Там само. – С. 188–189.

¹⁴ Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Фінальний аналітичний звіт / за ред. К. С. Ковриженко ; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». – К. : КВУ, 2012. – С. 71.

¹⁵ Посібник щодо проведення публічних консультацій / Міжнародний центр перспективних досліджень. Н. Гнидюк, В. Горшкова, Н. Дніпренко та ін. – К. : Київська типографія, 2004. – С. 32.

¹⁶ Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Фінальний аналітичний звіт / за ред. К. С. Ковриженко ; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». – К. : КВУ, 2012. – С. 73.

Резюме

Кравчук В. М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя.

У статті аналізується теоретико-практичні аспекти фактичного здійснення консультування з громадськістю. Досліджується його ефективність та загальний потенціал як інструменту реалізації реального народовладдя у державі. Зроблено висновок про існування проблеми хаотичності застосування на практиці визначених законодавством форматів проведення публічних громадських обговорень.

Ключові слова: громадськість, консультування, народовладдя, публічні заходи, електронне консультування, громадське опитування.

Резюме

Кравчук В. Н. Эффективность консультаций с общественностью как инструмента народовластия.

В статье анализируются теоретико-практические аспекты фактического осуществления консультирования с общественностью. Исследуется его эффективность и общий потенциал как инструмента реализации реального народовластия в государстве. Сделан вывод о существовании проблемы хаотичности применения на практике определенных законодательством форматов проведения публичных общественных обсуждений.

Ключевые слова: общественность, консультирование, народовластие, публичные мероприятия, электронное консультирование, общественный опрос.

Summary

Kravchuk V. The effectiveness of public consultation as a tool for democracy.

The article examines the theoretical and practical aspects of the actual implementation of public consultation. We investigate its effectiveness and overall potential as a tool for implementing real democracy in the country. The conclusion about the existence of the problem of randomness practical application of certain legislation format of public discussion.

Key words: public, counseling, democracy, public events, electronic counseling, public poll.