

- VIII від 17.03.2015, ВВР, 2015, № 17, ст.125) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.
3. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page>.
4. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
5. Війна «гібридна» // Політологічний енциклопедичний словник / уклад. : Л.М. Герасіна, В.Л. Погрібна, І.О. Поліщук та ін. – Х. : Право, 2015.
6. Требін М.П. Війна «гібридна» / М.П. Требін // Політологічний енциклопедичний словник. – Харків : Право, 2015. – С. 98–99.
7. Требін М.П. «Гібридна» війна як нова українська реальність» / М.П. Требін // Український соціум. – 2014. – № 3(50) – С. 113–127.
8. Путін веде в Україні гібридну війну – генерал Каппен. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geostrategy.org.ua/ua/komentari/item/409-putin-vede-v-ukrayini-gibridnuvynu---general-kappen>.
9. Freier N. Hybrid Threats and Challenges: Describe... Don't Define [Електронний ресурс] / Nathan Freier. – Режим доступу : <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/343-freier.pdf>.
10. Hoffman F.G. «HybridThreats»: Neither Omnipotent Nor Unbeatable [Електронний ресурс] / F.G. Hoffman. – Режим доступу : http://operationaladaptation.com/unify_uploads/files/Hoffman%202010%20Hybrid%20Threats.pdf. 44.
11. Kilcullen D. The Accidental Guerilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One / David Kilcullen. – New York : Oxford University Press, 2009. – 384 p.
12. Nemeth W.J. Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare [Електронний ресурс] / W.J. Nemeth. – Monterey, CA: Naval Postgraduate School, June 2002. – Режим доступу : http://edocs.nps.edu/npspubs/scholarly/theses/2002/Jun/02Jun_Nemeth.pdf.

ХОТИНСЬКА-НОР О. З.,
кандидат юридичних наук,
доцент, науковий консультант
(Вищий спеціалізований суд України
з розгляду цивільних
і кримінальних справ)

УДК 347.97/99

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК НЕОДМІННА УМОВА ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті аналізується доцільність запровадження інституту громадських (публічних) слухань у процесі здійснення судової реформи. Спираючись на існуючі у науці погляди на ефективність цієї форми громадського контролю, аргументується потреба законодавчо-процедурної регламентації громадських слухань судової реформи.

Ключові слова: *судова система, судова реформа, громадський контроль, громадські слухання.*



В статье анализируется целесообразность внедрения института общественных (публичных) слушаний в процессе осуществления судебной реформы. Опираясь на существующие в науке взгляды на эффективность этой формы общественного контроля, аргументируется необходимость законодательно-процедурной регламентации общественных слушаний судебной реформы.

Ключевые слова: судебная система, судебная реформа, общественный контроль, общественные слушания.

The article analyzes feasibility of implementation of public (open) hearings to judicial reform process. Based on current science views on effectiveness of this form of public control, need for legal and procedural regulation of public hearings on judicial reform is established.

Key words: judicial system, judicial reform, civilian oversight, public hearings.

Вступ. На сучасному етапі державотворення, характерною рисою якого є значна кількість інституціональних реформ, що охоплюють різні сфери життєдіяльності суспільства, особливо гостро постає питання участі та впливу громадськості на ці процеси. Адже лише за наявності таких обставин можна розмірковувати про рівень демократії в державі та реалізацію принципу народовладдя. Вони також відображають рівень розвитку громадянського суспільства, інститути якого потребують постійного вдосконалення. Особливо цінними у цьому сенсі є інститути, які дозволяють громадянам самостійно визначати вектори суспільного розвитку, домагатися прийняття владних рішень на користь своїх інтересів. Адже будь-яка реформа за своєю суттю першочергово є політико-владним управлінським рішенням, яке реалізується за наміченим планом. Тому дослідження механізмів участі та впливу громадськості на процеси планування та реалізації реформ, а отже, формуванні політики держави, завжди відзначатимуться актуальністю.

Слід відзначити, що у науковій літературі висвітлюються різноманітні аспекти впливу громадськості на процес прийняття політико-владних рішень. Їх спектр є достатньо широкий та зумовлюється сферою відповідних досліджень, оскільки у широкому сенсі йдеться про інститути політичної участі, призначення яких полягає у тому, щоб надавати громадянам можливість висувати свої вимоги до влади, домагатися, щоб із ними рахувалися при прийнятті політичних рішень та контролювати їх виконання [1].

Втім, в умовах стабільних критично низьких показників довіри громадян практично до всіх вітчизняних владних інститутів нагальною стала потреба у пошуку та дослідженні інструментарію, наділеного потенціалом до подолання кризових явищ і спроможного оптимальним чином налагодити конструктивний зв'язок влади із суспільством. Одним із таких прийнято вважати інститут громадських (публічних) слухань, який жваво розвивається в межах інституту місцевого самоврядування. Однак не менший потенціал він має і в інших сферах реалізації державної політики. Зокрема, прогресивним, на нашу думку, є запровадження такої форми громадського контролю у сфері судової влади, а саме в процесі планування та здійснення судової реформи. Саме про це і піде мова у цій статті.

Відзначимо, що наукові публікації з обраної нами теми дослідження знайти важко. Здебільшого інститут громадських слухань епізодично аналізується в загальній парадигмі розвитку громадянського суспільства з позицій взаємовідносин влади та громадськості. Думки щодо окремих аспектів взаємодії громадянського суспільства та судової системи можна почерпнути у працях В. Городовенка, І. Гриценка, М. Погорецького, С. Прилуцького, Л. Москвич, І. Марочкина, І. Назарова, О. Яновської та інших.

Постановка завдання. Метою цієї статті є спроба проаналізувати потенціал та обґрунтувати доцільність запровадження інституту громадських слухань у ході здійснення судової реформи в Україні.

Результати дослідження. Варто розпочати з того, що у сучасній науковій літературі з приводу публічних слухань сформувалися дві позиції: з точки зору першої – ця форма гро-



мадського контролю розглядається лише у межах інституту місцевого самоврядування, а з точки зору другої – публічні слухання є самостійним інститутом безпосередньої демократії, що забезпечує діалог влади з населенням. Так, наприклад, О. Щербанюк зазначає, що на сучасному етапі державотворення в Україні публічні слухання можуть стати однією з форм безпосереднього здійснення влади народом, яка дасть населенню можливість брати участь в управлінні державними та суспільними справами [2].

Співзвучна з нею і позиція А. Кохан, на думку якої залучення громадськості до процесу прийняття рішень краще розглядати через призму поняття «партисипативної демократії» (демократії участі), що доповнює механізми представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах, коли, власне, виборці делегують комусь вирішення своїх проблем) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення нагальних проблем та до їх розв'язання. Публічні слухання з важливих проблем суспільного життя в такому випадку виступають формою «демократії участі», яка забезпечує реалізацію влади через взаємодію, інформаційне збагачення та спільну відповідальність на основі ідей: свободи слова, відкритої та критичної комунікації, осмислення проблем із різних точок зору; рівного доступу до джерел інформації, рівності (паритетності) всіх учасників діалогу щодо можливості його ініціювання та проведення [3].

Наведені міркування неабияк нам імпонують, зважаючи на те, що судова реформа є політичним управлінським рішенням у суспільно-значимій сфері, яке найбільшою мірою торкається прав та інтересів громадян, а тому потребує врахування їх думки, їх позиції, їх вимог. Повторимося, що інститути, які дозволяють громадянам самим формувати контури суспільного розвитку, домагаються проведення політики у власних інтересах в умовах розвитку громадянського суспільства відіграють провідну роль і набувають першочергового значення в механізмі прийняття управлінських рішень, і зокрема, судової реформи.

Залучення населення до суспільної діяльності, яка здатна через прийняті нормативно-правові акти вплинути на повсякденне життя людей, на прийняття рішень, які стосуються їх конкретних проблем і ключових питань розвитку держави, значним чином сприяє розвитку соціалізації, підвищенню громадянської відповідальності, у кінцевому рахунку – становленню в країні демократії, а відтак, підвищенню конкурентоздатності суспільства. Адже в основі істинної демократії обов'язково повинен бути закладений принцип партнерства відповідальності, який впливає з ідеї трансформації відносин держави та громадянського суспільства шляхом розширення сфери діяльності недержавних організацій [4].

Загалом громадські (публічні) слухання є формою політичної участі у вигляді підготованих відкритих зборів заінтересованих громадян, чиновників, представників ЗМІ та інших структур, що проводяться з метою обговорення соціально значущих питань у рамках процесів прийняття рішень [1]. Водночас окремі науковці визначають публічні слухання, як консультативну процедуру, за допомогою якої будь-яка структура, що представляє законні інтереси: органи державної влади, неурядові організації, коаліції, спілки, установи, беруть прозору участь у процесі ухвалення владних рішень [5].

Які б визначення публічних слухань не наводились у науковій літературі (і форма політичної участі, і консультативна процедура, і форма комунікації держави з суспільством, і таке інше), всі вони лише розкривають багатогранність цього феномену, який розвивається як інститут громадянського суспільства, набуваючи нових змістовних характеристик і розширюючи сфери свого застосування, передбачаючи комунікаційні, організаційні, ресурсні та інші складові.

Технологічно проведення публічних слухань, у тому числі з питань судової реформи, передбачає попереднє розповсюдження інформації з теми обговорення, виступи з тематичними доповідями експертів і представників влади безпосередньо на зборах, обговорення питань за участю громадськості, спільне напрацювання рекомендацій і взаємоприйнятних варіантів вирішення проблемних питань. Таким чином, слухання передбачають конструктивну взаємодію суспільства та влади у формі раціональних, а зазвичай і ціннісних дискусій, які вимагають якісної аргументації, а також соціальної (а для експертів – і технічної) компетентності всіх учасників, у тому числі пересічних громадян [1].



У цьому контексті публічне обговорення судової реформи, не маючи законодавчого підґрунтя, наразі має місце при проведенні таких організаційних заходів, як форуми, конференції, круглі столи з актуальних питань реформування судової системи, які ініціюються представниками різних сфер діяльності, у тому числі безпосередньо судової системи. Ключове питання їх проведення полягає у тому, який вплив матимуть напрацьовані ними рекомендації для влади, що реалізує судову реформу. Адже слід визнати, що цільова аудиторія таких заходів попри все залишається досить вузькою, обмежуючись науковцями, окремими зарубіжними експертами, представниками влади, судової системи, ЗМІ та окремих громадських організацій. Загалом українське суспільство не виступає з наполегливими ініціативами розширення його можливостей в обговоренні нагальних проблем судової реформи, хоча до цієї форми громадського контролю слід відноситися з більшою довірою як владі, так і суспільству, оскільки вона спроможна забезпечити можливість приймати оптимальні рішення у сфері організації судової влади, враховуючи суспільну думку. Це, в свою чергу, дає надію, що реформування судової системи здійснюватиметься на благо суспільства, а не задля корисливих цілей верховної влади.

Крім того, громадське обговорення законопроектів із питань судової реформи як суспільно-значущих дасть можливість урахувати конструктивні зауваження та пропозиції, і в кінцевому рахунку напрацювати та прийняти найбільш адекватні у певних історичних умовах суспільного розвитку закони, що сприятиме налагодженню соціетальних взаємозв'язків і політичному розвитку держави. Також ця форма громадського контролю здатна забезпечити підвищення рівня громадянської свідомості населення, що особливо важливо в умовах критично низьких показників рівня довіри значної частини громадян до всіх вітчизняних інститутів влади. У цьому сенсі можна сказати, що громадські слухання судової реформи закладають основу стабільного розвитку судової системи, держави та суспільства.

Однак, аби окреслені перспективи були досягнуті, публічні слухання судової реформи повинні відповідати ідеальній моделі, яка передбачає їх поетапне проведення. Лаконічно суть ідеальної моделі публічних слухань виражається через зміст низки заходів організаційного характеру та психологічних характеристик аудиторії, які є вирішальними факторами для вдосконалення цього процесу.

У зарубіжній науковій літературі виділяють три стадії в процесі організації ефективного проведення громадських слухань: підготовка, обговорення та заключна. Так, стадія підготовки передбачає проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії на предмет майбутнього обговорення, вибір зручного для громадян часу та місця проведення слухань, розробку плану заходу, який би охоплював та надавав громадськості різні можливості для вираження своїх думок як в усній, так і в письмовій формах. Стадія обговорення передбачає, що всі учасники публічних слухань орієнтовані на конструктивну взаємодію, компетентний і аргументований діалог, сприйняття різних точок зору та відповідальність один перед одним. І заключна стадія публічних слухань в ідеалі охоплює ретельний аналіз всіх думок, пропозицій і зауважень, висловлених у процесі та за підсумками обговорення, а також їх подальшу реалізацію при прийнятті управлінських рішень [6].

Як бачимо, глибинною основою ідеальної моделі публічних слухань є інтегральна мета їх учасників, їх спільна зорієнтованість на результат, який є визначальним для пошуку найкращих рішень, що надає цьому процесу максимальної результативності. Відхилення від неї може перетворити аналізований інститут з ефективної форми громадського контролю на профанацію, формальну процедуру, яка необхідна верховній владі для підтримки видимості діалогу з суспільством, або ж на інструмент супротиву впроваджуваним ініціативам із боку громадськості. Тут слід зазначити, що окремі зарубіжні вчені досить скептично оцінюють роль публічних слухань у політичних консенсусах, вказуючи на те, що цей інститут виник як відповідь на зростаючу суспільну потребу в участі в управлінні державними справами та став механізмом його обмежень в інтересах владних структур, і аж ніяк не розширення в інтересах громадян усупереч офіційній риторичі [7].

Апелюючи до досвіду США, А. Стародубов зазначає, що у зарубіжній літературі інститут громадських слухань нерідко вважається чи не найгіршою формою політичної



участі громадян, оскільки здійснює незначний вплив на прийняття рішень. Частково це пояснюється специфікою самих слухань: їх результати носять рекомендаційний для влади характер; громадяни позбавлені можливості напряму впливати на прийняття рішень і можуть лише вносити рекомендації; дискусії, які проводяться під час слухань, можуть жорстко обмежуватися регламентом; нарешті, слухання не передбачають репрезентативності громадськості, що бере участь у них, відносно всього співтовариства. Ці особливості дозволяють владі проводити слухання лише для формального дотримання вимог закону, створення видимості участі, не проявляючи істинної зацікавленості в суспільній думці, або ж використовувати їх для нав'язування суспільству рішень, вигідних вузьким впливовим групам [1].

Сучасні українські реалії прийняття та реалізації політико-владних рішень, якою є по-суті судова реформа, вказують на небезпідставність таких висновків, оскільки елемент участі громадськості та окремих громадян в обговоренні законопроектів у сфері організації судової влади не береться до уваги як необхідна умова якісного реформування судової системи. Хоча повинні зауважити, що для влади публічні слухання судової реформи були б не менш корисні, ніж для громадян, створюючи унікальні можливості для її позиціонування в суспільстві.

Наведені аргументи зумовлюють, на нашу думку, потребу законодавчо-процедурного забезпечення публічних слухань судової реформи шляхом прийняття окремого нормативного акту, наприклад, Закону України «Про громадські (публічні) слухання», сфера дії якого розповсюджувалася б також і на інші суспільно-значимі питання з одночасним внесенням змін до Регламенту Верховної Ради України в частині законодавчої процедури щодо визначення низки законопроектів, публічне слухання яких є обов'язковим.

Висновки. У підсумку ми повинні зауважити, що громадські слухання судової реформи – це процес, що сприяє узгодженню інтересів влади та суспільства у поглядах на вектори та механізми розвитку судової системи. Вони спроможні забезпечити сприятливе середовище для пошуку оптимальних шляхів реформування судової влади на користь суспільства, враховуючи його вимоги у світлі прагнень і намагань реформаторів. Крім того, громадські слухання нададуть судовій реформі прозорості та відкритості, що сприятиме формуванню довіри до впроваджуваних у судовій системі змін серед громадян і створить необхідне для їх ефективної реалізації комунікативне середовище.

Зазначена форма громадського контролю у сфері судової влади є необхідною умовою стабільного розвитку судової системи, як елементу соціетального середовища, в якому «стикаються» інтереси держави та громадянського суспільства. Вона є вигідною для них обох, оскільки дозволить владі мінімізувати ризики супротиву впроваджуваним у ході реформування новаціям, а інститутам громадянського суспільства – посилити можливості впливу на зміст політичних рішень, необхідних для реалізації судової реформи.

Формулюючи перспективу подальших наукових розвідок щодо громадських слухань судової реформи, слід звернути увагу на значний потенціал системного методологічного дослідження необхідності запровадження цієї форми громадського контролю у судовій системі. Окреслена проблематика потребує аналізу вітчизняних практик громадських слухань в інших сферах державницької діяльності, вивчення зарубіжного досвіду тощо, що дозволить напрацювати науково обґрунтовані положення, необхідні для ефективної реалізації інституту громадських слухань у сфері судової влади України.

Список використаних джерел:

1. Стародубов А.А. Общественные слушания в России: реалии и проблемы / А.А. Стародубов // Власть. – 2007. – № 10. – С. 49–51.
2. Щербанюк О.В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України / О.В. Щербанюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету // Серія: юриспруденція. – 2013. – № 6–1. – Т. 1. – С. 128–131.
3. Кохан А.І. Вибір ефективного методу комунікації у процесі прийняття політи-



ко-управлінських рішень / А.І. Кохан // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 2. – С. 97–103.

4. Гаврилова И.Н. Вопросы развития гражданского общества на примере института общественных слушаний / И.Н. Гаврилова // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 8. – С. 267–274.

5. Вітвицький С.С. Публічні слухання як демократична форма громадського контролю / С.С. Вітвицький // Науковий вісник Херсонського державного університету / Серія: юридичні науки – 2014. – Випуск 2. – Том 3. – С. 35–39.

6. William H. Baker, H. Lon Addams, Brian Davis. Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings // Public Administration Review. – July 2005. – Vol. 65. – № 4. – P. 490–499.

7. Checkoway B. The Politics of Public Hearings // Journal of Applied Behavioral Science. – 1981. – Vol. 17. – № 4. – P. 574–575.

