

УДК 342.9:808.5

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.79>

СЛИВКА В. В., ЛАЗУР Я. В.

РИТОРИКА ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ: ПРАВОВІ СТАНДАРТИ АРГУМЕНТАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

RHETORIC OF PUBLIC CONSULTATIONS: LEGAL STANDARDS FOR ARGUMENTATION BY EXECUTIVE AUTHORITIES

Досліджено правові вимоги до аргументації органів виконавчої влади під час консультацій. Поєднано тлумачення норм, критичний аналіз і моделювання. Розмежовано суспільну підтримку пропозиції та обґрунтованість її підстав. Запропоновано типологію фактичних, правових і розподільних заперечень та критерій предметної відповідності відповіді порушеному питанню. Обґрунтовано умови групування пропозицій без втрати відмінних аргументів, значення доступності участі й перевірності звіту. Наукова новизна полягає у визначенні зв'язку між типом заперечення, способом його перевірки та змістом публічного пояснення. Результати придатні для консультаційної практики й викладання юридичної риторики.

Ключові слова: публічні консультації, юридична риторика, органи виконавчої влади, аргументація, громадськість, регуляторна політика, мотивування, публічне управління.

The legal requirements for argumentation by executive authorities during consultations are examined. Interpretation of legal norms, critical analysis, and modelling are combined. Public support for a proposal is distinguished from the validity of its grounds. A typology of factual, legal, and distributive objections is proposed, together with a criterion of substantive correspondence between the response and the issue raised. The conditions for grouping proposals without losing distinct arguments, as well as the importance of accessibility of participation and verifiability of the report, are substantiated. The scientific novelty lies in identifying the relationship between the type of objection, the method of its verification, and the content of the public explanation. The results are applicable to consultation practice and the teaching of legal rhetoric.

Key words: public consultations, legal rhetoric, executive authorities, argumentation, public, regulatory policy, reasoning, public administration.

Постановка проблеми. Представляючи проєкт, орган виконавчої влади обґрунтовує вибір і відкриває його для критики. Переконливість не засвідчує розгляду незгоди, особливо коли численна підтримка співіснує з одиничним змістовним запереченням. Постає питання про співвідношення множинності інтересів, ораторської майстерності та правової вимоги обґрунтувати результат консультації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання консультацій, деліберації та професійного мовлення влади досліджували такі вчені, як Т. С. Андрійчук, В. Безродна, О. І. Божок, О. П. Бойко, Т. І. Бондар, О. С. Волохов, Я. В. Ковач, Л. М. Корнута, П. І. Крайній, Н. Окша, В. О. Панкратова, Н. Ротар, О. С. Тербун, О. А. Трегуб, А. І. Хальота, О. М. Чальцева, К. А. Швець та Н. Захарченко.

Попри значний науковий інтерес, подальших розвідок потребують співвідношення кількісної підтримки й доказового значення пропозицій; критерії відповіді на різні заперечення; межі

© СЛИВКА В. В. – кандидат юридичних наук, адвокат (Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС») <https://orcid.org/0000-0002-6694-4413>

© ЛАЗУР Я. В. – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету (ДВНЗ «Ужгородський національний університет») <https://orcid.org/0000-0002-7520-7167>

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

їх узагальнення у звіті; зв'язок риторичної компетентності з перевірістю пояснення. Їх взаємозв'язок визначає предмет дослідження.

Метою статті є обґрунтування стандартів опрацювання пропозицій громадськості. Застосовано формально-юридичний і системний методи, критичний аналіз та моделювання. Нормативну базу перевірено станом на 7 жовтня 2026 року. Досліджуються консультації щодо державної політики, регуляторні правила – у сфері їх дії.

Виклад основного матеріалу. Н. Окша, розмежовуючи оприлюднення та обговорення, зазначає: «По-друге, оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України „Про доступ до публічної інформації“, не передбачає отримання зворотного зв'язку, що є метою проведення консультацій». Авторка критикує звуження консультацій до інформаційної публікації [10, с. 218]. Підтримуємо розмежування: доступність тексту забезпечує ознайомлення, консультація потребує опрацювання реакції.

О. С. Волохов убачає мету консультацій у «покращенні якості правотворчості та правозастосування, шляхом врахування позиції заінтересованих сторін, а не інформування суспільства про її (правотворчість) напрямки чи заплановані результати». Автор поєднує одержання позицій з їх узагальненням у проєкті [6, с. 29]. Погоджуючись із цією спрямованістю, визначаємо функцію консультаційної риторики як пояснення та перевірку підстав вибору через зіставлення з доводами учасників.

Сферу застосування моделі визначає чинний Порядок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12]. Обов'язки органу надалі відмежовуються від авторських рекомендацій.

О. І. Божок, пов'язуючи професійне мовлення з адміністративною культурою, зазначає: «По-друге, кожний працівник управлінського апарату повинен мати власний функціональний стиль цілеспрямованого впливу на опонента, який відображає „кодіфікований тон“ корпоративної культури управління» [3, с. 16]. Підтримуємо інституційне розуміння стилю. Звідси виводимо сталість пояснення: зміна доповідача допускає інші приклади, але не несумісні підстави проєкту.

Т. І. Бондар пояснює переконування через подолання спротиву: «Вміти переконувати – це значить мати інтелектуальну, логічну перевагу над розумними, мислячими, але виявляючими інтелектуальний спротив тим чи іншим ідеям людьми». Водночас авторка захищає повагу до слухача й відкидає обман [5, с. 25–27]. Ми не повною мірою погоджуємося з ознакою інтелектуальної переваги. Переконливість може ґрунтуватися на визнанні слушного заперечення, що не встановлює ієрархії здібностей. Орган може обґрунтовано змінити позицію після критики менш вправного промовця. Підтримуємо етичну вимогу та критерій відкритості аргументації до виправлення.

В. Безродна та Н. Захарченко пояснюють специфіку діяльності службовців: «Однією з ключових особливостей цієї діяльності є необхідність взаємодіяти з різноманітними аудиторіями, кожна з яких має власні запити, очікування та стиль спілкування». Дослідниці пов'язують цю різноманітність із поясненням причин рішень [2, с. 24–25]. Підтримуємо їхню позицію: пояснення адресоване також відсутнім групам. Мовчання не доводить згоди, а позиція активних учасників не приписується автоматично всій громадськості.

Розмежуємо три одиниці аналізу: підтримку, пропозицію та її підставу. Підтримка показує ставлення; пропозиція – бажану зміну; підстава – причину її виправданості. Однакову редакцію можуть підтримувати з різних причин, різні редакції – обґрунтовувати спільною проблемою. Кількість повідомлень характеризує обсяг зафіксованої участі, але не замінює перевірки аргументів. Повторні подання одного учасника не є незалежними свідченнями підтримки. Відомості про представлені групи зберігають значення для оцінювання охоплення консультації.

Т. С. Андрійчук розрізняє консультаційні заходи та деліберацію, що передбачає детальне ознайомлення з інформацією й опрацювання різних позицій: «Цей процес є більш тривалим, ніж, наприклад, проведення засідання круглого столу чи громадських слухань» [1, с. 15]. Погоджуємося: змістовний розгляд потрібний без отождолення консультацій із деліберативними процедурами. Час є ресурсом опрацювання інформації.

Повідомлення про публічне громадське обговорення має містити варіанти вирішення, заінтересовані групи й наслідки (абзац четвертий, шостий сьомий пункту п'ятнадцятого порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12]. Пропонуємо пояснювати проблему, яку розв'язує кожна альтернатива.

Спеціальна основа аргументування регуляторних проєктів охоплює оцінювання витрат, вигод та альтернатив. Так, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено, що: «Дія цього Закону поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності» (частина перша статті 3); визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта (абзац п'ятий частини третьої статті 8); визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин; аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей (абзаци сьомий і восьмий частини третьої статті 8) [13]. Сферу застосування обмежують законодавчі винятки. Загальна корисність заходу не замінює порівняння альтернатив.

О. П. Бойко, оцінюючи запропоновану законопроєктом обов'язковість електронної форми, зазначає: «проте Е-доступність не охоплює 100% громадян, отже, вбачається порушення принципу доступності електронних публічних консультацій». Авторка також називає передбачені проєктом електронні консультації, публічне обговорення та адресні консультації [4, с. 36]. Ми не повною мірою погоджуємося з переходом від обов'язковості каналу до порушення доступності. Обов'язок органу забезпечити канал не означає виключного обов'язку громадянина користуватися ним. Підтримуючи застереження щодо цифрового виключення, пропонуємо оцінювати дієвість альтернатив і рівноцінність розгляду доводів.

О. М. Чальцева та К. А. Швець конкретизують передумову електронної участі: «Адже неможливо говорити про ефективність е-консультацій, якщо громадяни та інші зацікавлені сторони не мають необхідного рівня доступу до Інтернету» [18, с. 64]. Слід погодитися з цим зв'язком. Він обґрунтовує перевірку того, які заінтересовані групи здатні скористатися форматом; кількість електронних повідомлень цього не встановлює.

В. О. Панкратова оцінює використання електронного інструменту: «суттєвим недоліком у використанні даного інструменту залишається низька поінформованість та незначний рівень зацікавленості громадян цим ресурсом» [11, с. 51]. Підтримуємо увагу до інформаційної перешкоди. Пропонуємо пояснювати учасникам предмет проєкту, можливі наслідки та спосіб подання пропозиції.

Н. Ротар пов'язує труднощі обговорення з множинністю критеріїв виправданості: «Саме небезпека деліберативі без результату актуалізує питання про те, як сучасні плюралістичні спільноти досягають згоди щодо норм, за якими вони живуть» [14, с. 34]. Погоджуємося: розв'язання проблеми потребує розрізнення підстав незгоди перед формулюванням відповіді.

Виокремлюємо фактичні, правові та розподільні заперечення. Фактичні оспорожують відомості, прогнози або припущення; відповідь потребує перевірки даних, розрахунку чи невизначеності. Правові стосуються компетенції, нормативної підстави або сумісності проєкту з правовими вимогами; відповідь пояснює застосувану норму та її зв'язок із рішенням. Розподільні порушують питання про неоднакові витрати й вигоди для різних груп; відповідь обґрунтовує наслідки та обраний розподіл. Типологія аналітична й невичерпна; одна пропозиція може поєднувати декілька типів.

Критерій предметної відповідності означає, що відповідь стосується саме підстави заперечення. Схвалення більшістю не спростовує помилкового розрахунку; економічний ефект не відповідає на сумнів щодо компетенції; сукупна вигода сама собою не пояснює зосередження витрат на окремій групі. Предметність необхідна, але недостатня: факти та правові висновки відповіді також потребують перевірки. За неповноти відомостей доцільно позначати межі встановленого.

Розглянемо умовний приклад: більшість учасників підтримала проєкт цифрової звітності, а окрема група запропонувала перехідний період через недооцінені витрати, сумнів у повноваженні органу та тягар для малих підприємств. Підтримка цифровізації не відповідає на ці підстави. Потрібно перевірити розрахунок, пояснити правову основу й розподіл витрат. Зміна строку не усуває можливого дефекту повноваження. За належної правової підстави її доцільність залежить від оцінки витрат і їх розподілу. Навіть за відхилення редакційної пропозиції необхідно пояснити кожне зіставлення. Приклад є аналітичним моделюванням.

Л. М. Корнута до технік професійної взаємодії відносить «активне слухання, техніки відвертості та чесності, емпатія та співпереживання, використання ефективних запитань та відповідей» [8, с. 757]. Підтримуємо діяльнісний підхід. Його конкретним результатом має бути з'ясування причини запропонованої зміни: уточнення розрізняє підстави, приховані за однако-вим формулюванням.

Порядок передбачає протоколювання усних пропозицій та аналіз одержаних зауважень (абзац другий пункту 19, абзац перший пункту 20 порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12]. Для аналізу пропонуємо зберігати істотні підстави пропозицій, без дослівного запису кожного висловлювання.

Я. В. Ковач, пояснюючи ризик формальних консультацій, зазначає: «Тут визначальну роль матиме професійність модераторів електронних консультацій на всіх етапах зі сторони відповідних органів влади» [7, с. 340]. Погоджуємося зі значенням професійної організації. Функцію модератора вбачаємо в упорядкуванні обговорення без втрати незручних підстав; емоційність чи майстерність викладу не визначають істинності твердження.

А.І. Хальота пропонує стандартизувати зворотний зв'язок: «Для кожної суттєвої пропозиції має існувати публічно доступна позначка: враховано повністю, враховано частково, відхилено – з коротким мотивуванням» [17, с. 34]. Підтримуємо відстеження внеску учасника. Пояснення має показувати перевірену підставу та її вплив на рішення; обсяг залежить від складності заперечення.

Порядок визначає склад звіту й обов'язок його оприлюднення (абзаци шостий і сьомий пункту 20, пункт 21 порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12]. Пропонуємо групувати однакові пропозиції за збереження авторства кожної та істотно відмінних підстав. Якщо редакція має фактичне й правове обґрунтування, відповідь тільки на перше не охоплює проблеми. Це авторський спосіб організації звіту; норма не встановлює типології аргументів чи окремої відповіді на кожне тотожне повідомлення.

Обов'язковий розгляд своєчасних регуляторних пропозицій допускає мотивоване відхилення. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у частині сьомій статті 9 закріплює, що усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту; за результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє [13]. Отже, критерієм є пояснений результат оцінювання, зокрема негативний для ініціатора.

О. С. Терещук, аналізуючи болгарський випадок, визначає причину труднощів так: «не стільки законодавча база, а скільки практика правозастосування її положень та низька інституційна спроможність як органів публічної адміністрації, так і НУО» [15, с. 132]. Підтримуємо означену увагу до спроможності: підготовка службовців має охоплювати аналіз аргументів. Оцінку окремого випадку не узагальнюємо на всі консультації.

П. І. Крайній вважає, що «лише створення окремого органу публічної влади який проводитиме моніторинг публічних консультацій дозволить покращити якість їх проведення». Водночас далі автор допускає уповноважений підрозділ або посадову особу [9, с. 366]. Ми не повною мірою погоджуємося з категоричністю першої формули. Відокремлення контролю не визначає його здатності виявити підміну підстави заперечення. Потрібні доступні матеріали, критерії перевірки та зіставлення пропозиції з відповіддю. Ці умови може забезпечувати й належно організований уповноважений підрозділ. Тому окремий орган не є єдиною необхідною умовою; авторська альтернатива сумісна із запропонованим критерієм.

О. А. Трегуб, аналізуючи господарське законодавство, зазначає: «Оптимальний рівень стабільності та динамізму цього законодавства визначається і підтримується завдяки постійній циркуляції регуляторної діяльності, безперервному і послідовному проходженню усіх стадій регуляторного циклу» [16, с. 29]. Підтримуємо зв'язок попереднього аналізу з подальшим оцінюванням. Пропонуємо зберігати припущення та підстави вибору для перевірки очікуваних наслідків.

У дисципліні «Судова риторика і ораторське мистецтво» наведений приклад придатний для підготовки виступу, уточнювальних запитань і фрагмента звіту. Оцінюються відтворення підстав, відповідність перевірки запереченню та послідовність пояснення для різних аудиторій. Це поєднує ораторську майстерність із юридичною дисципліною аргументування.

Висновки:

1. Риторичу консультацій визначено через пояснення та перевірку підстав владного вибору. Її якість залежить від опрацювання незгоди. Обсяг участі та обґрунтованість пропозицій потребують окремої оцінки; обидва виміри мають доповнювати один одного.

2. Типологія фактичних, правових і розподільних заперечень визначає предмет відповіді. Обґрунтовано необхідність відповідати на підставу незгоди: популярність чи економічний ефект самі собою не усувають іншого за змістом заперечення. Предметність має поєднуватися з перевіреними фактами та коректним тлумаченням.

3. Доступність участі запропоновано оцінювати через можливість подати довід і домогтися змістовного розгляду. Запровадження електронного каналу саме собою не означає виключності цифрової участі. Дієві альтернативи допомагають зберегти аргументи недостатньо представлених груп.

4. Умовами групування пропозицій визначено збереження авторства, відмінних підстав і зв'язку з результатом оцінювання. Перевірка звіту потребує доступних матеріалів і змістовних критеріїв; створення окремої інституції саме собою не гарантує належного опрацювання пропозицій.

5. Чинні приписи утворюють основу моделі в межах відповідних правових режимів. Типологія, аналітичне групування та навчальний підхід є авторськими рекомендаціями, які не замінюють установлених процедур і не становлять самостійного тесту недійсності рішення. Подальші дослідження потребують перевірки критеріїв на консультаційних звітах із різних сфер політики.

Список використаних джерел:

1. Андрійчук Т. С. Деліберативна демократія: міжнародні стандарти та тенденції розвитку в Україні. Політикус. 2025. Вип. 4. С. 13–19.

2. Безродна В., Захарченко Н. Комунікативна компетентність публічних службовців як чинник ефективного впровадження проектного підходу в публічному управлінні. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2025. № 2 (78). С. 21–26.

3. Божок О. І. Риторика державного службовця як інструмент адміністративної субкультури: історично-філософський аспект. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Філософія. Психологія. Педагогіка. 2010. Вип. 3. С. 14–17.

4. Бойко О. П. Правове регулювання публічних консультацій в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2021. Т. 32 (71). № 2. С. 32–38.

5. Бондар Т. І. Риторика як знаряддя влади. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Історія. Філософія. Політологія. 2017. Вип. 14. С. 24–28.

6. Волохов О. С. Публічні консультації як етап правотворчої діяльності в Україні: ефективність правових механізмів та міжнародні стандарти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2025. Вип. 89. Ч. 1. С. 26–34.

7. Ковач Я. В. Організація та проведення електронних консультацій органів державної влади з громадськістю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2024. Вип. 86. Ч. 3. С. 336–342.

8. Корнута Л. М. Комунікативна компетентність в діяльності державних службовців. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 4. С. 755–757.

9. Крайній П. І. Закон України «Про публічні консультації» та його вплив на еволюцію права на участь в управлінні державними справами: теоретичний та практичний аналіз. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2024. Вип. 86. Ч. 3. С. 361–367.

10. Окша Н. Правові засади проведення публічних консультацій в Україні. Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. 2020. Вип. 29. С. 216–223.

11. Панкратова В. О. Електронні консультації як засіб залучення громадян до прийняття рішень. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. № 1. С. 48–52.

12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

13. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

14. Ротар Н. Трансформація маркерів теорії деліберативної демократії в сучасній політичній науці. Медіафорум: аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент. 2022. Т. 10. С. 25–42.
15. Теробун О. С. Інституціолізація публічних консультацій як інструменту взаємодії органів публічної влади і інституцій громадянського суспільства у східноєвропейських членах Європейського Союзу: уроки для України. Економіка, управління та адміністрування. 2023. № 1 (103). С. 128–134.
16. Тругуб О. А. Нормопроєктування крізь призму державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: методологічні засади. Економіка та право. 2025. № 4. С. 19–33.
17. Хальота А. І. Публічні консультації як форма участі заінтересованих осіб у правотворчій діяльності: ефективність та проблеми реалізації. Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса. 2026. № 1. Ч. 1. С. 23–40.
18. Чальцева О. М., Швець К. А. Досвід впровадження публічних е-консультацій у європейських країнах. Політичне життя. 2021. № 3. С. 62–68.

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025