

О. С. ДМИТРЕНКО

Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, м. Київ

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2007, вип. 1(15), с. 95–99

Оцінюється роль громадської думки в політичному управлінні та прийнятті політичних рішень. На основі двох протилежних типів взаємодії громадської думки і різних видів влади — патерналізму і соціального партнерства — зроблена спроба визначити рівень розвитку демократії в Україні.

Після розпаду СРСР розпочався процес творення нової політичної системи в Україні. Цей процес у нашому суспільстві відбувається складно і суперечливо, що вимагає пошуку нових шляхів його оптимізації. Досвід сучасних демократичних політичних систем свідчить, що однією з фундаментальних основ, на яких побудовані ці системи, є суверенна громадська думка.

Сьогодні в Україні беззаперечно існують свобода слова і плюралізм думок. Проте чи справді, що тільки саме існування громадської думки є показником демократичності політичної системи? Звичайно, ні. В основі сучасних демократичних систем лежить принцип залучення громадської думки до процесу державного управління та прийняття політичних рішень.

У вітчизняній науковій літературі проблема місця і ролі громадської думки в державному управлінні розроблена ще недостатньо. Серед українських дослідників, чії праці присвячені цій проблемі, можна виокремити В. Л. Осовського, А. А. Ручку та ін. Фундаментальні праці випустили російські та зарубіжні вчені — Б. А. Грушин, О. І. Іванов, В. Б. Житенев, Р. А. Сафаров, Ф. Х. Мухаметшинін, Р. Кульчер, С. Квятковський та ін.

Проаналізуємо вплив громадської думки на процес управління в розвинених демократичних країнах і на цій підставі оцінимо стан і перспективи розвитку демократії в Україні.

Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку і демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах, тим вона більш демократична та ефективніша. Для того щоб оцінити реальну практику взаємодії громадської думки та різних видів влади, російський вчений О. Іванов пропонує уявити крайні, або протилежні, типи такої взаємодії. Російський дослідник виокремлює два типи таких відносин: патерналістський і заснований на принципах соціального партнерства [3, 38].

Перший тип взаємовідносин притаманний тоталітарним і авторитарним режимам. При патерналізмі суб'єкт влади ототожнюється з батьком великої патріархальної сім'ї, який "по-батьківськи" піклується про своїх підлеглих, а ті, у свою чергу, зобов'язані відповідати йому "синівською" відданістю і слухняністю [10, 250]. Тут органи влади підкоряють собі майже цілком громадську думку. Оскільки найважливішою рисою доктрини патерналізму є декларування спільних наріжних інтересів правлячих і підлеглих, то існує лише одна загальнонародна громадська думка, яка цілком збігається за змістом з офіційною державною політикою та ідеологією. Ніякої іншої думки немає і не може бути. Якщо ж вона з'являється з якихось причин серед певних верств населення,

то її або пригноблюють, або підкоряють офіційній, загальноприйнятій думці. Нормою практичної взаємодії владних структур і громадської думки є її ігнорування владою при прийнятті управлінських рішень, або в кращому разі — імітація врахування і використання громадської думки. Подібний стиль сприйняття громадської думки авторитарними і тоталітарними режимами призводить до того, що сама громадська думка стає одногосою та унітарною.

Інший тип взаємовідносин характерний для суспільних систем, що побудовані на принципах демократії. Тут владні структури і органи державного управління проголошують ідеологію соціального партнерства, за якою громадська думка має можливість виражати себе у різних формах. Більше того, демократичні режими створюють систему політичних, економічних, правових та інших гарантій вільного і реального функціонування громадської думки. Сама громадська думка в таких умовах стає плюралістичною: не тільки суспільство загалом, а й усі групи, верстви, спільноти отримують право вільно висловлювати своє ставлення до подій, що відбуваються у світі, власній країні, її окремих регіонах [3, 39]. Система соціального партнерства між владою і громадською думкою за сучасних умов має такі риси: вона дає можливість вирішувати суперечливі питання не шляхом страйків і на барикадах, а за столом переговорів, шляхом компромісу і взаємного погодження, урівноваження інтересів різних соціальних груп населення. Нормою взаємовідносин владних структур і громадської думки є її врахування у процесах управління на всіх його стадіях. При цьому врахування громадської думки при прийнятті управлінських рішень носить не випадковий характер, а здійснюється цілеспрямовано і систематично.

Досить тривалий час у нашій країні існував патерналістський тип взаємовідносин владних структур і громадської думки. З переходом України на демократичні засади поступово змінюються і взаємини між громадською думкою та владою, влада все активніше намагається апелювати до громадської думки, прислухатися до неї, використовувати її у своїй управлінській діяльності. Звичайно, Україна нині перебуває ще на шляху до побудови демократичного суспільства, що ґрунтується на принципах соціального партнерства, проте, використовуючи громадську думку як чинник існування демократичного режиму, можна спробувати оцінити стан розвитку демократії в політичному житті нашої країни. Для здійснення

цього завдання пропонуємо обрати критерії, на підставі аналізу яких можна зробити певні висновки. Оберемо такі основні критерії:

1) участь громадської думки у державних справах як різновид прямої демократії;

2) врахування громадської думки представницькими органами у процесі прийняття політичних рішень.

Громадську думку досить часто визначають як різновид безпосередньої демократії. Безпосередня участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень відбувається під час проведення виборів і референдумів. На думку відомої західної дослідниці К. Давіша, “процес демократизації починається з проведення перших демократичних виборів, а потім закріплюється гарантіями політичних свобод і громадянських прав” [8, 7]. Однак, аналізуючи проведені у минулому в Україні вибори, відзначимо, що вони не відповідали демократичним стандартам. Наприклад, опитування громадської думки свідчать, що у 2002 р. “повністю демократичними” вибори вважали лише 6 % опитуваних; “абсолютно недемократичними” — 28 %; “частково демократичними” — 51 % [1, 11]. Тому не дивно, що лише 22 % опитаних визначили проведення виборів як прояв “демократичної політичної системи”, а 58 % вважали, що вибори в Україні лише створюють видимість демократії [1, 11].

Практика проведення референдумів в Україні також не набула популярності. За роки незалежності було проведено лише два загальнонаціональних референдуму і жодного місцевого. Наприклад, у демократично показовій Швейцарії місцеві та загальнодержавні референдуми проводяться досить часто. У середньому тільки загальнонаціональні референдуми відбуваються тричі на рік. Що ж до місцевих референдумів, то, наприклад, у кантоні Во впродовж року їх проводиться близько десятка, а то і більше [7, 89]. Цікавим є досвід проведення референдумів і в США. Тут упродовж 25 років не було проведено жодного загальнонаціонального референдуму, але на рівні штатів референдуми проводяться досить часто. Усі штати, за винятком штату Делаваєр, передбачають внесення поправок до конституцій штатів шляхом винесення якогось питання на всенародне голосування, а в 31 із 50 штатів допускають деякі інші типи і механізми референдуму [6, 21].

Окрім референдуму, в законодавстві та практиці зарубіжних країн є також інші форми прямої демократії, за допомогою яких громадська думка може залучатися до політичного управління. Так,

наприклад, народне вето (його ще можна назвати референдумом, що відміняє прийняте рішення) — голосування виборців з метою ліквідації вже діючого закону або будь-якого іншого акта (Італія). У нашій державі немає практики відхилення прийнятих владними органами законодавчих актів. Значна більшість населення вважає, що громадяни нічого не можуть зробити проти рішення, яке утискає їхні законні права. Можна навести деякі дані соціологічних опитувань, що проводилися Інститутом соціології НАН України з 1994 по 2003 р. Громадянам пропонувалося таке запитання: Якби уряд України ухвалив рішення, яке утискає ваші законні права та інтереси, чи змогли б Ви щось зробити проти такого рішення? У 2003 р. 70,7 % громадян відповіли, що вони не можуть якось вплинути на прийняте урядом рішення, навіть якщо воно суперечить їхнім законним інтересам, і лише 5,6 % вважали, що зможуть це зробити [11, 19]. Невтішні результати були отримані і при опитуванні громадян щодо їхніх можливостей відхилити аналогічне рішення, прийняте місцевою владою. Хоча відсоток тих, хто вважає, що здатний щось зробити, дещо зріс — 12,3 %, однак більшість опитаних відповіли на це питання негативно — 56,4 % [11, 23].

Зустрічається, хоча і рідко, така форма змішаної демократії, як народний вибір. Виборцям дозволяється самостійно обрати із декількох запропонованих законів чи інших актів якийсь один варіант, що є, на їхню думку, кращим (Швейцарія). Конституції Іспанії (1978) та Австрії (1920) передбачають таку форму участі, як народна ініціатива — надане законом певній кількості виборців право запропонувати парламенту (або будь-якій представницькій установі) прийняти, змінити або відмінити конституцію, закон чи будь-який інший акт.

При прийнятті політичних рішень органи державного управління повинні враховувати громадську думку, оскільки вона слугує джерелом важливої соціально-політичної інформації. Для того щоб отримати наукову інформацію, треба проводити постійний облік громадської думки. Реєстрації має підлягати вся сукупність відомостей, незалежно від того, чи є вони позитивні або негативні, висловлені більшістю чи меншістю, врегульовані чи не врегульовані законодавчо та ін. Облік громадської думки повинен проводитись послідовно і систематично. Важливим моментом є також те, що між обліком і використанням не повинно бути великих часових інтервалів, інакше може відбутися процес небажаної “емансипації” громадської думки від її носія.

Механізм використання даних громадської думки, що надійшли до суб'єктів управління для прийняття політичного рішення, простий лише на перший погляд. У більшості випадків результати досліджень громадської думки ототожнюються з формулою комплексного прийняття рішень з практикою, яка більш притаманна безпосередній демократії (голосування, референдум). Досить часто можна почути запитання: “Чи врахував уряд цей факт у своїх політичних рішеннях?” або “Які можна навести конкретні приклади постанов, що спираються на результати опитувань громадської думки?” При цьому досить часто забувають або зовсім не звертають увагу на той факт, що справа тут не в простому використанні різних даних, оскільки політичне рішення не є сумою врахованих фактів [4, 98]. К. Кульчар зазначав: “якщо політична діяльність, пов'язана з виробленням цілей розвитку суспільства, не може тільки спиратися на наукові знання і має реалізовуватись з урахуванням громадської думки, то з цього ніяк не випливає, що рішення приймається просто відповідно до існуючої громадської думки, до побажань широкої (неспеціалізованої) громадськості” [5, 80].

Таким чином, знання, які надає громадська думка органам управління для прийняття політичних рішень, можна кваліфікувати як первинну, початкову інформацію. Без систематизації, логічної обробки вона містить фрагментарні, описові відомості про сприйняття і бачення соціальними спільнотами тих чи інших процесів, явищ політичного життя. Наукове ж знання, на якому ґрунтується справді наукове управління, — це результат систематизації розрізнених даних з виявленням закономірних зв'язків між фактами і подіями [2, 125]. Лише після такої обробки отриманих даних громадська думка може надати органам управління інформацію, що має якості наукового знання.

Якою ж мірою державна влада в Україні спирається на громадську думку? Дати точну і повну відповідь на це запитання досить складно, оскільки тривалий час не проводились широкі опитування представників державної влади із зазначеної проблеми. Певне уявлення можна скласти на підставі опитування лише групи народних депутатів другої сесії Верховної Ради України. Зі ста опитаних 61 % народних депутатів відзначили, що для успішної депутатської діяльності їм бракує інформації про стан громадської думки. Водночас на запитання про те, що передусім сприяє покращенню законопроектів у Верховній Раді, тільки 20 % народних депутатів визнали

важливість проведення репрезентативних опитувань населення стосовно якогось законопроекту. Більшість опитаних народних депутатів України (62 %) вважають, що їхні особисті позиції з багатьох питань збігаються з думкою виборців. У тих випадках, коли позиція виборців не збігається з думкою депутатів, такі розбіжності пояснюються таким чином:

1) думки виборців часто носять односторонній характер, оскільки вони не володіють достатньо повною і достовірною інформацією (53 %);

2) думки виборців не враховують можливостей і наслідків їх реалізації (41 %);

3) у позиціях виборців переважають емоції (24 %);

4) певні питання належать до сфери компетенції спеціалістів (11 %) [9, 45–46].

Усе це, очевидно, не сприяє покращенню взаєморозуміння між депутатами та виборцями, що виражається у досить низькій довірі громадян до владних структур.

Досвід розвинених країн свідчить, що участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень має забезпечуватись низкою демократичних гарантій: юридичними, політичними і суспільними.

Під юридичними гарантіями мається на увазі наявність правових норм, що встановлюють обов'язковість використання громадської думки органами державної влади. Передусім державні органи повинні своєчасно знайомити посадові особи з інформацією, отриманою в результаті виявлення громадської думки. Включення у сферу контролю Верховної Ради та її постійних комісій стану обліку та використання громадської думки можна розглядати як умову, що забезпечує своєчасну і повну її реалізацію органами державного управління. Предметом їх контролюючої діяльності насамперед можуть бути листи громадян і накази виборців.

Носієм політичної гарантії є політичні партії. Статус політичних партій зобов'язує їх забезпечувати взаємодію державних органів і громадської думки.

Сутність суспільної гарантії зводиться до того, що громадська думка сама впливає на державні органи з метою реалізації ними пропозицій, вимог, зауважень громадян. Це означає, що вся робота з обліку і використання громадської думки має здійснюватись в умовах гласності і публічності.

Таким чином, використовуючи громадську думку як критерій розвитку демократії, можна дійти таких висновків:

- існуючі в Україні інститути прямої демократії не дають можливості громадянам цілком здійснювати свої управлінські функції;
- відзначається слабка взаємодія представників влади з громадською думкою, що виражається в низькій інформованості владних структур про стан громадської думки, а тому її не враховують при прийнятті політичних рішень.

Звідси випливає, що українське суспільство перебуває у своєму розвитку ще далеко від моделі “соціального партнерства”, а отже, не може бути й мови про наявність в Україні демократичної політичної системи.

Зміна політичної влади в Україні дає сьогодні нам надію на створення нового бачення щодо місця і ролі громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень. Важливим є створення законодавчої бази, яка б гарантувала обов'язкове систематичне вивчення громадської думки та зобов'язувала владні структури приймати рішення з урахуванням волі та інтересів громадян.

Перспективою подальших розвідок у цьому напрямку є вивчення та аналіз взаємостосунків між новою політичною владою і населенням країни, тобто громадською думкою.



Література

1. *Вибори-002* в оцінках громадян та експертів. — К.: Стило, 2002. — 210 с.
2. *Житенев В. Б.* Общественное мнение в социальном управлении. — Новосибирск, 1987. — 167 с.
3. *Иванов О. И.* Общественное мнение и власть // Соц.-полит. журн. — 1993. — № 7. — С. 37–41.
4. *Квятковский С.* Изучение общественного мнения и политика // Актуальные проблемы изучения и формирования общественного мнения, его использование в управлении социальными процессами. — М., 1987. — 178 с.
5. *Кульчар К.* Необходимы глубокие теоретические исследования // Проблемы мира и социализма. — 1979. — № 2. — С. 77–82.
6. *Лоурен Ле Дюк.* Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці / Пер. з англ. Р. Ткачук. — Харків: Центр освітніх ініціатив, 2002. — 160 с.
7. *Матвеева Т.* Референдум — образ жизни швейцарцев // Междунар. жизнь. — 1995. — № 5. — С. 86–91.
8. *Миллер А. И.* Работа над ошибками Карен Давиша о роли выборов в посткоммунистических обществах // Выборы в посткоммунистических обществах. — М.: ИНИОН РАН, 2000. — 184 с.

9. Общественное мнение и власть: механизм взаимодействия / Под ред. А. А. Ручки. — К., 1993. — 136 с.

10. Політичний енциклопедичний словник. — К.: Генеза, 1997. — 400 с.

11. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994–2003 / За ред. Н. В. Паніної. — К.: Ін-т соціології НАН України, 2003. — 98 с.

Суттєвим кроком до побудови демократичної політичної системи є формування інституту громадської думки, який може постійно та активно брати участь у політичних процесах і прийнятті політичних рішень. Формування такого інституту в Україні вже розпочато. Це складний і довготривалий процес, який необхідний для побудови основ демократичного суспільства.

Существенным шагом к построению демократической политической системы является формирование института общественного мнения, который может постоянно и активно принимать участие в политических процессах и принятии политических решений. Формирование такого института в Украине уже начато. Это сложный и длительный процесс, который необходим для построения основ демократического общества.

The essential step to construction of democratic political system is formation of institute of public opinion, which constantly and actively can take participation in political processes and acceptance of the political decisions. The formation of such institute in Ukraine is already begun. It is difficult and long process, which is necessary for passing for construction of bases of a democratic society.

Надійшла 9 березня 2007 р.