

Макаренко Л.П.

## Громадська думка як засіб впливу на державу

*Незважаючи на давній і стійкий інтерес науковців до різноманітних аспектів формування і функціонування громадської думки, як форма комунікації та засіб впливу на державу вона ще недостатньо досліджена. Тому метою статті є вивчення особливостей громадської думки саме як важеля впливу на державу, індикатора демократичності політичної системи. Відомо, що чим більше влада взаємодіє з громадськістю, тим вона демократичніша. Невикористання владою громадської думки в процесі ухвалення рішень може призвести до послаблення довіри, відчуження народу від державних справ. Це, у свою чергу, веде до соціальної напруги, політичних конфліктів. Якою мірою в українській політиці враховується громадська думка? Чи унормовані в законодавстві форми взаємодії держави і громадської думки? На ці питання намаємося знайти відповіді в даній статті.*

**Ключові слова:** громадська думка, комунікація, взаємодія, процес ухвалення рішень, неврахування громадської думки, дослідження громадської думки.

*Несмотря на давний и устойчивый интерес ученых к различным аспектам формирования и функционирования общественного мнения, как форма коммуникации и средство воздействия на государство она еще недостаточно исследована. Поэтому целью статьи является изучение особенностей общественного мнения именно как рычага воздействия на государство, индикатора демократичности политической системы. Известно, что чем больше власть взаимодействует с общественностью, тем она более демократична. Неиспользование властью общественного мнения в процессе принятия решений*

*может привести к ослаблению доверия, отчуждению народа от государственных дел. Это, в свою очередь, ведет к социальной напряженности и политическим конфликтам. Насколько в украинской политике учитывается общественное мнение? Как урегулированы в законодательстве формы взаимодействия государства и общественного мнения? На эти вопросы постараемся найти ответы в данной статье.*

**Ключевые слова:** общественное мнение, коммуникация, взаимодействие, процесс принятия решений, игнорирование общественного мнения, исследования общественного мнения.

*Despite the long-standing and steady interest of scholars in various aspects of the formation and functioning of the public opinion as a form of communication, as the instrument of the influence on the state, as an indicator of the democratic political processes, it has not been sufficiently investigated yet. Therefore, the purpose of the article is to study the peculiarities of public opinion as a way of influence on the state. It is known that the more authorities interact with the public, the more democratic it is. Instead, the non-use of public opinion in the decision-making process can lead to a weakening of trust, alienation of the people from state affairs. This, in turn, leads to the social tensions, political conflicts. To what extent the public opinion is taken into account in the Ukrainian politics? Are the forms of interaction between the state and public opinion regulated in the legislation? This article is devoted to the search for answers on these questions.*

**Key words:** public opinion, communication, interaction, decision-making process, ignoring public opinion, researching public opinion.

УДК 321

Макаренко Л.П.,  
кандидат політичних наук, доцент,  
докторант кафедри політичних наук  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

Громадська думка – явище доволі складне. Це пояснює велику кількість її визначень і трактувань. Наведемо лише декілька з них, що зустрічаються в більшості підручників і довідкових видань:

Громадська думка – це історично обумовлений і змінний стан громадянської свідомості великих груп людей.

Громадська думка – сукупна, надособистісна позиція, точка зору певної структурно означеної спільноти людей на конкретні події, проблеми, рішення державних, політичних, суспільних інституцій.

У вітчизняній науковій літературі проблема місця і ролі громадської думки в демократичних процесах ще недостатньо досліджена. Тому метою статті є вивчення особливостей громадської думки саме як важеля комунікативного впливу на державу та індикатора демократичності політичної системи. Серед українських дослідників, чий праці присвячені цій проблемі, можна виокремити В.Л. Оссовського, А.А. Ручку та ін. Серед російських та зарубіжних – Б.А. Грушина, О.І. Іванова, Р.А. Сафарова та ін.

У структурі громадської думки вчені найчастіше виокремлюють три елементи: суб'єкт, об'єкт, зміст.

Об'єктом громадської думки є конкретні явища, проблеми, теми, щодо яких може бути висловлена думка громадськості. Громадська думка досить вибіркова у своєму ставленні до навколишнього світу. Вона встановлює свої зв'язки з дійсністю методом відбору, використовуючи для цього досить жорсткі критерії. Головним критерієм виступають суспільні інтереси людей. Чим більше життєво важливих інтересів більшості людей торкається об'єкт громадської думки, тим нагальніше необхідність їх задоволення, тим сильніше проявляється процес утворення громадської думки, тим активніше ця думка заявляє про себе.

Другим фільтром є дискусійність, неоднозначність трактування певного проблемного питання. Предметом громадської думки стає тільки те, що передбачає розбіжність в оцінках, судженнях, характеристиках і т. ін., тобто містить у собі більший чи менший елемент дискусійності.

Третім критерієм потрапляння у фокус громадської думки можна визначити певний ступінь поінформованості людей. З приводу компетентності чи некомпетентності громадської думки достатньо часто виникає полеміка як серед науковців, так і серед тих, хто має її враховувати, ухвалюючи владні рішення. А саме щодо її здатності раціонально оцінювати ті або інші явища суспільно-політичного життя. У цих обговореннях нерідко висловлюється сумнів стосовно спроможності рядових членів суспільства розбиратися в складних питаннях державного управління [3, с. 25].

Таким чином, одна з найгостріших проблем демократії полягає в суперечності між потребою враховувати думку громадськості, приймати рішення більшістю і компетентністю. Чим складніше питання, тим менша кількість людей здатна компетентно в ньому розібратися, в той час як демократія передбачає широке залучення громадськості до державного управління і прийняття важливих рішень.

Як правило, зрілість та дієвість громадської думки багато в чому залежить від політичної культури громадян, від їхнього уміння орієнтуватися в політичних подіях. Відтак «великої ваги набуває проведення через засоби масової інформації суспільних дискусій, диспутів для з'ясування різних точок зору, позицій із певного питання. Виступи представників влади, опозиції, науковців виробляють зрештою набір альтернатив, які потім використовує громадськість для вироблення своєї думки. Важливим моментом є також і те, що інформація досягає своєї мети тоді, коли суспільство має достатній рівень політичної грамотності, політичної культури. Коли ж громадяни не мають достатніх знань і не можуть використати одержану інформацію для вироблення власної точки зору, а потім висловити її, то інформація стає мертвим капіталом. Тому важливо, щоб влада створювала всі можливі умови для підвищення освітнього рівня своїх громадян» [2, с. 103].

Тісно пов'язана з об'єктом категорія «суб'єкт громадської думки». Хто в сучасному суспільстві «має право» називатися громадськістю і говорити від її імені, тобто бути носієм, суб'єктом громадської думки? Суб'єктом громадської думки іноді називають народ чи його більшість або ж суспільство в цілому, великі соціальні групи, класи. При з'ясуванні суб'єкта громадської думки необхідно розрізняти поняття «суб'єкт» і «виразник» громадської думки. Виразниками громадської думки можуть бути як окремі індивіди (політичні діячі, журналісти, письменники), так і групи людей. Суб'єктом громадської думки може бути органічно цілісна група людей, що дає змогу розглядати досліджуване як цілісне, відносно самостійне утворення.

Ще одним складовим елементом громадської думки є її зміст. На думку В. Оссовського, зміст

громадської думки можна розглядати як соціальне ставлення, виражене у формі оціночного судження між соціальними суб'єктами і суб'єктом влади стосовно змісту й способу розв'язання певної проблеми [12, с. 38].

Особливості взаємодії громадської думки з органами влади, соціальними інституціями, політичними структурами залежать від каналів її висловлювання, які поділяють на опосередковані, прямі та спеціалізовані.

Специфіка опосередкованих каналів висловлювання громадської думки полягає в тому, що громадська думка висловлюється не прямо, а після певної «обробки» з використанням проміжної ланки, якою найчастіше є засоби масової комунікації. Їм властиве навмисне чи ненавмисне втручання в зміст громадської думки, певне її коригування.

Прямі канали висловлювання громадської думки забезпечують можливість висловлювання громадської думки прямо, безпосередньо, без проміжних ланок. Ідеться про висловлювання її за допомогою контактів населення з управлінськими структурами.

Спеціалізовані канали висловлювання громадської думки – це дослідження громадської думки із застосуванням соціологічних методів. За правильного методичного та організаційного їх забезпечення вони є надійними джерелами громадської думки, оскільки забезпечують об'єктивність, репрезентативність отриманої інформації. «Застосування їх дає змогу дослідити громадську думку в динаміці завдяки повторним опитуванням населення з тих самих проблем; зробити порівняльний аналіз громадської думки різних прошарків населення; виявити певні тенденції її функціонування з певних проблем. Тому опитування громадської думки широко використовують у політичній сфері, соціальному управлінні, екологічних, маркетингових дослідженнях тощо» [3, с. 27].

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 демократичніша та ефективніша. Для того, щоб оцінити реальну практику взаємодії громадської думки та різних видів влади, варто уявити крайні, або протилежні, типи такої взаємодії. Російський вчений О. Іванов виокремлює два типи таких відносин: патерналістський і заснований на принципах соціального партнерства [7].

Інший російський вчений Д. Гавра виділяє 6 режимів взаємодії держави і громадської думки: режим придушення громадської думки з боку владних структур; режим ігнорування громадської думки; режим патерналізму влади по відношенню

до громадської думки; режим співробітництва; режим тиску громадської думки на владу; режим диктатури громадської думки [2].

Втім, повернемося до класифікації О. Іванова. Перший тип взаємовідносин притаманний тоталітарним і авторитарним режимам. За патерналізму 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. Тут органи влади майже цілком підпорядковують собі громадську думку. Оскільки найважливішою рисою доктрини патерналізму є декларування спільних 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. Нормою практичної взаємодії владних структур і громадської думки є її ігнорування владою при прийнятті управлінських рішень або, в кращому разі, – імітація врахування. Подібний стиль сприйняття громадської думки авторитарними і тоталітарними режимами призводить до того, що сама громадська думка стає одноголосною та унітарною [7, с. 37].

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 в різних формах. Більше того, демократичні режими створюють систему політичних, економічних, правових та інших гарантій вільного функціонування громадської думки. Сама громадська думка в таких умовах стає плюралістичною. Система соціального партнерства між владою і громадською думкою за сучасних умов має такі властивості: 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 в процесах управління на всіх його стадіях. При цьому врахування громадської думки при прийнятті управлінських рішень носить не випадковий характер, а здійснюється цілеспрямовано і систематично [7, с. 38].

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. Звісно, Україна нині перебуває ще на шляху побудови демократичного суспільства, проте використовуючи громад-

ську 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:

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

2) врахування громадської думки органами влади в процесі прийняття політичних рішень.

Безпосередня участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень відбувається під час проведення виборів і референдумів.

За визначенням П. Шляхтуна референдум – це «форма волевиявлення народу з важливого державного або суспільного питання» [15, с. 350].

За предметом або змістом питання, яке виноситься на голосування, референдуми бувають конституційними, законодавчими і з питань поточної політики.

Предметом конституційного референдуму може бути проект нової конституції, нової редакції конституції або змін до чинної конституції. Предметом законодавчого референдуму може бути проект закону або чинний закон. Референдум із питань поточної політики прямо не стосується конституції або законодавчої нормотворчості і зазвичай має характер опитування, з'ясування громадської думки.

За юридичними наслідками референдуми поділяють на зобов'язальні та консультативні. Рішення прийняте за результатами зобов'язального референдуму, має юридично обов'язкове значення і підлягає виконанню усіма суб'єктами права. Консультативний проводиться лише з метою з'ясування думки виборців із певного питання і ні до чого не зобов'язують.

З точки зору комунікації, впливу суспільства на державу, вищі її органи найдієвішим є референдум із питань дострокового припинення повноважень виборних органів державної влади – парламенту та президента, який прийнято називати відкличним референдумом. Тому нижче звернемо увагу на еволюцію інституту референдуму в цілому, і зокрема відкличного.

У СРСР інститут референдуму було закріплено Конституцією 1977 року: «Найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум)» (ст. 5) [9]. Точно така сама стаття 5 містилася і в Конституції Української РСР 1978 року [10].

Перший і останній референдум в СРСР було проведено в останній рік його існування 17 березня 1991 року щодо збереження СРСР із питання «Чи вважаєте Ви за необхідне збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновле-

ної федерації рівноправних суверенних республік, в якій будуть повною мірою гарантуватися права і свободи людини будь-якої національності?». Референдум мав консультативний характер, не викликав жодних юридичних наслідків.

Після референдуму в Українській РСР було прийнято Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року [5], який докладно врегулював порядок підготовки і проведення референдумів. Закон закріпив інститут скасувального референдуму на загальнодержавному рівні та інститути відкличного референдуму за народною ініціативою щодо Верховної Ради України і Президента України, які виступають найважливішими засобами впливу на парламент і главу держави з боку громадян.

Наступний (після березневого всесоюзного) референдум відбувся вже у незалежній Україні 1 грудня 1991 року. Предметом цього всеукраїнського референдуму було питання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?». Акт було схвалено Верховною Радою України 24 серпня 1991 року. В Акті, зокрема, зазначалося, що він «набирає чинності з моменту його схвалення». Референдум, отже, проводився щодо чинного правового акта і мав скасувальний характер. Відповідальність перед народом України несла Верховна Рада України, яка ухвалила Акт проголошення незалежності України. Випробування відповідальністю Верховна Рада України успішно витримала: позитивну відповідь на питання референдуму дали 90,32 відсотка громадян України, які взяли участь у голосуванні [1].

Інститут референдуму було закріплено і в новій Конституції України.

Однак у новій Конституції України відсутні інститути відкличного референдуму як щодо Верховної Ради України, так і стосовно Президента України. Після прийняття нової Конституції України було здійснено спробу запровадити інститут відкличного референдуму щодо Верховної Ради України. 16 квітня 2000 року відбувся всеукраїнський референдум із питань внесення змін до Конституції України. Формально це був референдум за народною ініціативою, фактично його ініціював Президент України Л. Кучма з метою розширення своїх конституційних повноважень, зокрема повноважень щодо розпуску Верховної Ради України.

Референдум мав проводитися з шести наступних питань:

1) «Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку із цим доповнення до частини другої статті 90 Конституції України такого змісту: «А також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президенту України для розпуску Верховної Ради України?»» Так. Ні;

2) «Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформулювати постійно діючу парламентську більшість або в разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України», яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України?»» Так. Ні;

3) «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку із цим частини третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?» Так. Ні;

4) «Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?» Так. Ні;

5) «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесенням відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?» Так. Ні;

6) «Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?» Так. Ні.

Перше питання на референдум не виносилося: Конституційний Суд України своїм рішенням від 27 березня 2000 року визнав його таким, що не відповідає чинній Конституції України, оскільки вона не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким конституційним органам державної влади як можливої підстави для дострокового припинення їхніх повноважень. Із цієї самої причини на референдум не виносилося і шосте питання – про прийняття Конституції України всеукраїнським референдумом. Решта чотири питання було винесено на референдум, і вони отримали підтримку громадян. Однак результати референдуму не було імplementовано до Конституції України, оскільки більша частина складу Верховної Ради України виступала проти передбачених референдумом конституційних змін, а сам референдум був консультативним.

Отже, практика проведення референдумів в Україні не набула популярності. За роки незалежності було проведено лише два загальнонаціональні референдуми.

6 листопада 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про всеукраїнський референдум» [6]. Новий Закон дозволяє в обхід парламенту ухвалювати та відмінити закони, правити Конституцію та приймати новий Основний Закон. Його результати є остаточними та не потребують додаткового затвердження. Згідно з новим Законом предметом всеукраїнського референдуму може бути як ухвалення повністю нової редакції Конституції України, так і внесення суттєвих змін до чинного Основного Закону. Референдумом можна також скасовувати, домагатися втрати чинності чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України. У цей же спосіб можна ухвалювати і скасовувати звичайні закони України, вносити зміни до цих законів (крім законів про податки, бюджет та амністію). Закон дозволяє вирішувати на всеукраїнському референдумі будь-які питання, за винятком тих, стосовно яких референдум не допускається за Конституцією України.

Водночас новий закон фактично скасував право громадян України брати участь у місцевих референдумах. Оскільки Розділ III чинної Конституції не передбачає такого інституту демократії, як місцевий референдум (такий тип референдуму передбачається лише ст. 138 Конституції України щодо предметів відання Автономної Республіки Крим). Щоправда, ухвалений Закон не забороняє Верховній Раді України прийняти ще один – окремий закон про місцеві референдуми.

Новоприйнятий закон викликав багато суперечок стосовно його змісту і процесу прийняття. Тому наразі Закон про всеукраїнський референдум потребує змін, які мають напрацювати спільно влада, опозиція і громадськість.

Безпосередня участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень відбувається також під час проведення виборів.

В. Погорілко вважає, що вибори можна розуміти як форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування [8, с. 295].

П. Шляхтун називає вибори «одним із провідних інститутів легітимації наявної політичної системи й політичного режиму» [15, с. 293].

Залежно від предмета обрання розрізняють президентські, парламентські та місцеві вибори.

Вибори як засіб впливу на президента, спосіб притягнення його до відповідальності можна використовувати тільки в разі його балотування на наступний термін. Якщо громадяни відмовляють йому в підтримці на таких виборах, тобто не голосують за нього, то це є ніщо інше, як повідомлення

про незадоволеність його політикою, курсом держави, недовіру до його слів та дій, а також означає настання політичної відповідальності. Оскільки президент зазвичай є представником якоїсь політичної партії, то непідтримання його на виборах несе в собі відповідний інформаційний посыл і до політичної сили. Навпаки, обрання президента на новий термін можна трактувати як підтримку здійснюваного ним і відповідною політичною силою курсу.

Можливість впливати на парламентарів та парламент загалом залежить великою мірою від виборчої системи. З одного боку, обрання за мажоритарною системою зобов'язує парламентаря працювати у виборчому окрузі, допомагати виборцям, дослухатися до їхніх думок з метою переобрання на наступних виборах. Однак практика говорить про наступне: парламентар може навіть не з'являтися на своєму окрузі, не виконувати своїх передвиборчих обіцянок, ігнорувати потреби виборців, на наступних виборах висувати свою кандидатуру на іншому окрузі або й взагалі не балотуватися.

За пропорційної виборчої системи головними суб'єктами виборчого процесу виступають партії. Вони висувують списки кандидатів у депутати парламенту, ведуть агітацію на основі своїх програм, утворюють у парламенті постійно діючу більшість, яка залежно від форми правління, формує уряд чи справляє визначальний вплив на його діяльність. На наступних виборах партіям дуже хочеться знову отримати підтримку своїх виборців, тому їх робота в парламенті та уряді здійснюється з «оглядкою» на реакцію суспільства щодо тих чи інших рішень та дій. Вони вимушені «загравати» з електоратом, задовольняти, прийнятний для більшості, мінімум потреб і інтересів суспільства, інакше вони втраять підтримку своїх виборців, а відтак і можливість брати участь у здійсненні державної влади. Це доволі могутній ричав впливу суспільства на державу.

Сьогодні вибори є не тільки формою участі громадян у політиці, представництва їх інтересів, але й виступають в якості найдієвішого каналу комунікації народу і влади, найважливішого способу отримання зворотного зв'язку. Саме приймаючи участь в голосуванні або ігноруючи його, віддаючи свій голос тому чи іншому кандидату чи політичній силі, виборець демонструє підтримку політичного курсу правлячої верхівки, або ж виявляє свій протест йому.

Ми не будемо в межах даного дослідження аналізувати еволюцію виборчої системи в Україні, але дозволимо собі сформулювати щодо неї певні висновки.

По-перше, розвиток та удосконалення виборчої системи України становить невід'ємну частину загального демократичного процесу і входить

до кола завдань, які мають бути розв'язані в ході триваючої нині конституційної модернізації. При цьому доцільно закріпити на конституційному рівні загальне визначення типу виборчої системи в Україні, що дозволить забезпечити принцип стабільності виборчого законодавства та унеможливить швидкі й кардинальні зміни типу виборчої системи, які часто зумовлені не суспільно-правовою потребою, а виключно політичними міркуваннями. По-друге, у процесі демократизації Україна змінила декілька типів виборчих систем (мажоритарна, змішана, пропорційна), що було зумовлено насамперед специфікою тих суспільно-політичних та правових відносин, які домінували на тому чи іншому етапі її розвитку. Утім, з огляду на потребу не лише формування, а й стабілізації партійної системи, також підвищення ролі політичних партій у діяльності парламенту видається доцільним запровадити саме пропорційну виборчу систему. При цьому проблема забезпечення комунікації між виборцями та депутатами повинна вирішуватись за рахунок запровадження відкритих списків, що дозволить максимально пов'язати процес вибору кандидатів з інтересами та пріоритетами окремих територій.

Окрім форм безпосереднього волевиявлення, громадськість має багато інших механізмів впливу на державу.

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 регулярне дослідження 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. Вивчення громадської думки повинне проводитися послідовно і систематично. Важливим моментом є також те, що між вивченням 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. 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 забувають або зовсім не звертають уваги на той факт, що справа не в простому використанні різних даних, оскільки політичне рішення не є сумою врахованих фактів. 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 повинно ґрунтуватися управління, – це результат систематизації розрізнених даних із виявленням закономірних зв'язків між фактами, подіями і явищами. Лише після такої обробки громадська думка може надати органам управління інформацію, що має якості наукового знання.

За останній час в Україні поживилася діяльність різноманітних соціологічних центрів та служб, які особливо розвивають свою активність у передвиборчі періоди і дещо втихомирюються у період між виборами.

У період виборів можуть з'являтися нові соціологічні кампанії, так звані кишенькові, які працюють на замовлення певних політичних сил. Недобросовісні соціологічні проекти так само швидко зникають з публічної площини, як і раптово там з'являються. Існують також віртуальні соціологічні академії, центри, фонди, яких реально не існує і які не проводять жодних соціологічних опитувань.

Лише порівняно невелика кількість українських центрів опитування та вивчення громадської думки сприймаються незалежними, такими, що не працюють на замовлення, а відображають реальні картини громадської позиції з тієї чи іншої теми дослідження. На ринку соціологічних досліджень вже тривалий час «тримають» марку високої якості «Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова», «Інститут соціології НАНУ», «СОЦІС, Центр соціальних та політичних досліджень», «Український інститут соціальних досліджень», Research & Branding Group® маркетингові, соціологічні та політичні дослідження, Всеукраїнська соціологічна служба, Фонд «Демократичні ініціативи».

Популярними та успішно функціонують та користуються довірою в областях України також регіональні центри політичних досліджень (ЦПД), що працюють при відповідних університетах, при чому у Львові, Тернополі, Дніпропетровську. Як структурний підрозділ Запорізького національного університету працює Центр незалежних соціологічних досліджень. Варто також назвати професійні регіональні соціологічні структури такі як Центр «Соціоінформ» (Львів), Центр «Соціополіс» (Дніпропетровськ), Центр «Соціомаркет» (Дніпропетровськ), «Українське демократичне коло» (Київ), Служба «Український барометр» (Київ).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6.01.2010 р. [13] публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: громадських слухань; зустрічей із громадськістю; конференцій,

семинарів, форумів, «круглих столів», зборів, громадських приймальень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних консультацій; телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо й телебаченні для визначення позицій різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Ефективним інструментом впливу громадськості на ухвалення управлінських рішень є спеціальні дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Створення громадських рад в Україні було передбачене постановою Кабінету Міністрів «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26.11.2009 р. [14]. Діяльність громадських рад регулюється Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, прийнятим у 2010 р. (останні зміни внесені Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р.) [13].

Згідно із цим документом громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що діє з метою забезпечення участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії таких органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадські ради функціонують при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні – при обласних державних адміністраціях. Натомість на місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування. Важливе значення при цьому має особиста позиція керівників органів влади. Недолік громадських рад полягає в тому, що більшість в них становлять представники влади, точніше політичної партії (громадської організації), яка контролює відповідний державний орган, що фактично перетворює їхню роботу на формальність. Однією з причин такої ситуації є пасивність громадськості або відсутність в активістів практичного досвіду роботи в таких органах. Велика кількість громадських орга-

нізацій, представлених у радах, навпаки, заважає конструктивній роботі. Окрім того, громадські діячі не завжди є фахівцями з конкретних, вузько спеціальних питань. Отже, основою ефективного впливу громадських рад на участь у формуванні державної політики є залучення членів рад на професійній добровільній основі. Це можливо при постійному розвитку громадянськості.

Поширеною формою участі громадян в ухваленні рішень є звернення громадян до державних органів. Така комунікація може відбуватися як письмово, так і усно (через громадські приймальні, особисті прийоми, телефонні консультації, виїзди посадовців на місця подій тощо). Звернення громадян можуть містити як конкретні проблемні питання, так і більш загальні пропозиції та рекомендації щодо функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Досить дієвими формами налагодження двостороннього зв'язку із громадськістю при виробленні та реалізації державної політики є електронні консультації та «гарячі» телефонні лінії. Актуальність та ефективність цих форм зумовлені їх доступністю для громадян, а також відсутністю обмежень часовими рамками та місцем проведення. Сучасні технології дозволяють людям оперативно отримувати зворотний зв'язок після свого звернення до органу влади, а також гарантувати анонімність, що сприяє залученню більшої кількості громадян до прийняття державних рішень. Крім того, використання таких форм двостороннього зв'язку потребує значно менших матеріальних витрат і організаційних заходів.

Ще одним важливим інструментом демократичного формування державної політики є проведення представниками державної влади та місцевого самоврядування публічних роз'яснень з питань, що турбують широку громадськість. Це може відбуватись як безпосередньо (на зборах громадян), так і за допомогою засобів масової комунікації. Особливої актуальності така форма взаємодії набуває в період масштабного реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства, коли громадяни самостійно невзможі розібратися з величезною кількістю суперечливої інформації.

Таким чином, громадська думка, вірніше рівень її залученості до процесу прийняття рішень, є показником демократичності суспільства. Чим більше влада співпрацює з народом, тим вона демократичніша. Невикористання владою громадської думки може призвести до послаблення престижу органів державного управління, відчуження народу від державних справ. Це, у свою чергу, веде до соціальної напруги та політичних конфліктів. Усі ці тривожні симптоми ми можемо спостерігати в українському суспільстві. Це свідчить про те, що влада недооцінює роль громадської думки та не використовує законодавчо закріплені форми співпраці з нею.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
2. Гавра Д.П. Общественное мнение и власть. Режимы и механизмы взаимодействия / Д.П. Гавра // Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. Том 1. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/1998\\_4/Gavra\\_1998\\_4.pdf](http://www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/1998_4/Gavra_1998_4.pdf).
3. Горшков М.К. Общественное мнение : История и современность [Текст] / М.К. Горшков. – М. : Политиздат, 1988. – С. 211.
4. Дмитренко О.С. Громадська думка: історія і сучасність / О.С. Дмитренко // Політичний менеджмент. – 2004. – № 2. – С. 101–108.
5. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.
6. Закон України «Про всеукраїнський референдум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
7. Иванов О.И. Общественное мнение и власть / О.И. Иванов // Общественно-политический журнал. – 1993. – № 7. – С. 35–44.
8. Конституційне право України. Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, О.В. Городецький, М.І. Корнієнко, Є.Я. Кравець, В.Ф. Кузнєцова, О.С. Лотюк, В.Ф. Мелашенко, Н.Г. Шукліна; ред.: В.Ф. Погорілко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – 2-е вид., доопрац. – К. : Наук. думка, 2000. – 732 с.
9. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>.
10. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
11. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Оссовський В.Л. Соціологія громадської думки / В.Л. Оссовський. – К. : Фоліант; Стилос, 2005. – 186 с.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6.01.2010 р. № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/10-2010-%D0%BF%9>.
14. Постанова Кабінету Міністрів «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26.11.2009 р. № 1302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF%10>.
15. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки). Навчальний посібник / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 576 с.