

**СУСПІЛЬНА ДУМКА ЯК ПОСЕРЕДНИК МІЖ ІНСТИТУТАМИ
ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(38), с. 74–78

Досліджується взаємодія держави із громадянським суспільством, вплив суспільної думки на механізми державного управління та його ефективність.

Глибоке вивчення суспільної думки в сучасних умовах забезпечує належний рівень залучення громадськості та відчуття демократичної участі населення у політичному житті, особливо якщо громадяни знають, що влада постійно цікавиться їхнім ставленням до тих чи інших життєво важливих питань. Цінність такого явища, як участь населення у політичному житті, стає ще більшою, коли громадяни усвідомлюють не лише зацікавленість у своїх поглядах, а й те, що саме вони можуть впливати на остаточний вибір між альтернативами політичного рішення.

У зв'язку з цим останніми роками соціологічне вивчення суспільної думки набуло більш широкого використання, й тому щодо нього іноді висувуються критичні зауваження: мовляв, такі дослідження можуть не відповідати реальному стану справ. Подібні зауваження, зазвичай, надходять від тих політиків або вищих посадових осіб, які незадоволені результатами досліджень. А ці результати не гарантують, що відповіді опитаних надають неупереджену інформацію про їхні погляди. ЗМІ та спеціалісти з інформаційних технологій, які є споживачами інформації, нерідко намагаються досягти того, на що хоче звернути увагу респондентів впливова особа (урядова або бізнесова). Щоб уникнути такого стану речей, необхідно забезпечити обов'язкову участь професійних соціологів та соціологічних центрів у проведенні масових опитувань.

Не виключається й загроза того, що опитування можуть мати негативні наслідки для політичного процесу, змушуючи громадян змінювати свої погляди щодо політичних діячів та політичних проблем. Критика більше спрямована на опитування стосовно популярності кандидатів, які претендують на певну політичну посаду, особливо під час виборчої кампанії. Трапляється, що опитування може сформувати щодо певного питання думки, які є штучними або політично заангажованими: наприклад, вивчення суспільної думки може дати політикам та посадовим особам можливість маніпулювати ставленням широких верств населення, які отримують результати через офіційні джерела та засоби масової інформації.

В умовах сьогодення морально-етичний аспект діяльності дослідників та організацій, які займаються соціологічними дослідженнями, регламентується виключно Кодексом професійної етики соціологічних асоціацій України та Азербайджану, а цього, як свідчить досвід, не завжди вистачає. Усе відзначене говорить про те, що в сучасних умовах необхідно створити законодавчу базу, яка б давала можливість дослідникам працювати професійніше.

Нагадаємо, що в різних країнах існують структури, до яких входять консультанти-соціологи, які контролюють правильність проведення опитування, а отже й обґрунтованість отриманої інформації. У Польщі, на-

приклад, схожий підрозділ функціонує при канцелярії прем'єр-міністра. Завданнями підрозділу є аналіз результатів опитування, робота зауважень щодо правильності їх проведення та надання урядові нових даних суспільної думки. У деяких країнах міністерства мають структури, що відповідають за проведення опитування (наприклад, у Канаді Міністерство урядових служб має підрозділ, який оцінює усі контракти на проведення опитувань суспільної думки перед тим як виставити їх на відкритий тендер).

Тож можна зробити висновок, що суспільна думка в сучасних умовах є посередником між інститутами влади та громадянським суспільством, тому її вивчення стає першочерговим завданням. Допоможуть у цьому процесі соціологічні методи, і насамперед опитування. Коли проводиться якісне соціологічне дослідження, серед переліку запитань мають бути такі: як уряди країн використовують вивчення суспільної думки, аби контролювати проведення реформ та впливати на них; наскільки уряди зацікавлені в результатах опитування з метою виявлення суспільної думки працівників (наприклад, державних службовців); чи береться до уваги думка споживачів, громадян, державних службовців? Дослідження потрібно проводити таким чином, щоб мати змогу проаналізувати діяльність економічних, політичних та суспільних установ; зробити висновок, наскільки громадяни довіряють таким установам, як оцінюють їх роботу, а також визначити рівень довіри населення до центральних органів державної влади, міліції, військових, парламенту, політичних партій, судових установ тощо.

Потрібно звернути увагу на необхідність визначення пріоритетів політики та відповіді на запитання: що саме є пріоритетами для населення? Які сфери найбільше потребують реформування? Чи надає населення перевагу запропонованим сферам або питанням (наприклад, сфера охорони здоров'я, система освіти, програми підтримки доходів, соціальний захист тощо)?

Слід зауважити, що в сучасних умовах вкрай важливо українським дослідникам від-

стежувати позицію населення щодо інтеграції до ЄС та вступу до НАТО. (Такий механізм опитування називається Центральнопівнічний Євробарометр.)

Дослідження (або опитування) не просто пропонують науково розроблену та репрезентативну доповідь про думку населення. Заміна опитування іншими засобами оцінки поглядів громадськості позначалась на кількох ключових характеристиках суспільної думки. На думку американського вченого А. Гінсберга, з одного боку, опитування може переконувати людей, яким запропоновано дати відповіді на запитання дослідження; з другого — опитування також впливає на тих людей, які потім ознайомлюються з результатами дослідження. Але найважливіше в опитуванні є накопичення та трансформація окремих поглядів у суспільну думку [1].

Слід зауважити, що будь-які реформи не є просто технічним питанням, тому вивчення суспільної думки у сфері адміністративних чи політичних, чи економічних реформ є вкрай важливим. Та ніде правди діти: адміністративна реформа зовсім не належить до тієї сфери політики, яка потенційно може зацікавити громадськість. Це означає, що вивчення суспільної думки в галузі державного управління має знайти своїх "реципієнтів". Однією з очевидних груп таких реципієнтів є адміністративні працівники й так звана управлінська еліта, які безпосередньо належать до адміністративних реформ. Невдалий досвід багатьох "вертикальних" реформ свідчить про таке: особам, які беруть участь у політичних та адміністративних змінах, дуже важливо розглядати адміністративні реформи як процес і знати думки тих людей, які ними займаються; опитування службовців до, під час та після запровадження урядових рішень є істотним фактором для успіху структурних та адміністративних реформ.

Але, звичайно ж, замало знати лише ставлення та думку працівників органів державного управління. Внаслідок того, що на державні організації впливають різні політичні, економічні та соціальні фактори, вивчення суспільної думки необхідно також пошири-

ти на різних “клієнтів” державного управління, до яких належать безпосередні клієнти організацій державної служби (наприклад, люди, які отримують соціальну допомогу, або суб’єкти економічної діяльності), громадяни, що фінансують державні послуги (платники податків), електорат та громадськість у цілому.

Необхідним інструментом для забезпечення демократичного процесу реформи державного управління є саме суспільна думка та механізми її аналізу й урахування. Ці механізми тільки розширюють інформаційну базу процесу прийняття рішень, якщо надають характерні, надійні й обґрунтовані дані. Дослідження слід використовувати не як інструмент контролю, а як можливість дещому навчитися, — з метою підтримки управління адміністративними змінами, що передбачає так звану відкриту культуру навчання осіб, які приймають політичні й адміністративні рішення.

Усе ж таки доволі невизначеним залишається питання про використання суспільної думки в контексті сучасних реформ соціального управління. Основним різновидом соціального управління, на думку українського вченого В. Бакуменка, є соціально-політична функція держави, зумовлена об’єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування й поступального розвитку [2]. Дослідник О. Бабкіна дає визначення державному управлінню як підзаконній діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на практичну організацію нормального життя суспільства та забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [3]. Дослідник з питань державного управління Н. Нижник у праці “Системний підхід в організації державного управління” звертає увагу на те, що громадянське суспільство є відокремленою від держави структурою суспільства, площина приватного, реального життя, автономна сфера суспільного буття, яка не підлягає прямому контролю й регламентуванню з боку влади,

сфера безпосередніх та розмаїтих інтересів, їх вираження й здійснення. Разом з тим це є певним механізмом неформального соціального партнерства, яке уможливорює здійснення й баланс наявних інтересів. Воно передбачає свободу асоціацій, індивідів, коли добровільні об’єднання та організації виражають інтереси та прагнення різних прошарків населення [4]. У державі як організуючому елементі соціуму діють дві групи відносин: формалізовані та неформальні. Поняття “влада” представляє саме формалізовану сферу життя суспільства. Фахівець з державного управління О. Якубовський розглядає владу в системному тлумаченні, тобто виходячи з положення про те, що влада походить саме із суспільної системи, “здатності системи забезпечити її елементами прийнятих зобов’язань” [5], спрямованих на реалізацію колективних цілей.

У понятті “громадянське суспільство” (народ, суспільство, соціум) узагальнена неформальна сфера. Внутрішній потенціал, який виплескується у вигляді суспільної думки, акумулюється громадянським суспільством, що є центром артикуляції соціально-економічних проблем, які забезпечують життєдіяльність та розвиток цього соціуму і передбачають розв’язання їх державою.

Водночас, сучасна держава є формою суспільства, що скріплена системою суспільних відносин людей. Саме як форма суспільства, держава одночасно є і структурою, і механізмом суспільного самоврядування. На думку Г. Атаманчука, держава з’єднує людей та забезпечує їхню взаємодію між собою, вона пов’язана із взаємодією людей і через них організує та регулює суспільні процеси: виробничі, освітні, обслуговування тощо. З цим пов’язана відкритість держави суспільству та ступінь залучення людей до процесів взаємодії, що характеризують розвиненість як демократичного, так і правового суспільних інститутів [6].

Слід нагадати, що опрацьовувана нами категорія суспільної думки є засобом існування масової свідомості, у якій виявляється

ставлення (приховане або явне) різних груп людей до подій та процесів об'єктивної реальності, що торкаються життєво важливих інтересів та потреб. Сам термін та поняття “суспільна думка”, “громадянське суспільство” є відсутніми в Конституції як України, так і Азербайджану, однак поняття громадянського суспільства все ж таки стало універсальним соціологічним поняттям (як і поняття “суспільна думка”). Про це свідчить їх широке використання у виступах політичних лідерів країн. Така різнобічна увага фіксує принципове значення, що має формування інститутів громадянського суспільства для розвитку демократичної державності та державного управління у широкому сенсі в умовах системної трансформації. І все ж, незважаючи на таку значущість, категорії громадянського суспільства і суспільної думки є дослідженими не повною мірою.

Без визначення еволюційних тенденцій досліджуваного процесу стає неможливий розгляд відносин державної влади та суспільства в контексті розвитку суспільної думки. Погоджуючись із уявленням про еволюцію системи державного управління як природного процесу, обумовленого системними властивостями відносин державної влади та громадянського суспільства, варто розглядати відображення цих властивостей у процесі еволюційної трансформації досліджуваних відносин. Розвиток відносин державної влади та громадянського суспільства має свої цикли або періоди: від періоду виникнення до періоду становлення, далі розквіту, занепаду й, нарешті, зміни іншою структурою відносин.

Від того, як будувалася держава — “знизу вгору” чи “згори до низу”, багато в чому залежить характер взаємодії влади та суспільства. В Україні та Азербайджані політична ситуація складалася таким чином, що державне будівництво тривалий час йшло “згори до низу”, без урахування суспільної думки. У ході цього процесу використовувалися давно сформовані уявлення про роль та функції держави, що не давало змоги перебороти застарілий світогляд і не-

минуче відбивалося на результатах конкретного державного будівництва. Внаслідок цього протиріччя цих принципів проявилися істотно раніше, ніж структура досягла межі розвитку. А. Кравченко констатує цей факт даними дослідження думки громадян України у фокус-групах, згідно з якими громадяни оцінюють свій вплив на владні структури як практично нульовий, “причому рівень впливу не залежить від форми — будь-то звернення, петиція, мітинг, демонстрація або щось інше” [7]. Із системних позицій така ситуація в структурних взаєминах свідчить про послаблення внутрішньоструктурних зв'язків державної влади та громадянського суспільства в Україні та про наявність тенденцій до втрати цілісності системи державного управління. Існування подібних тенденцій у діючій структурі відносин державної влади та суспільства обумовлює необхідність розробки їх потенційної структури.

Стійкість системи державного управління у будь-якій країні, таким чином, визначається інтенсивністю взаємодії влади та суспільства, збільшенням зворотних зв'язків (висловлення через суспільну думку суспільних інтересів та потреб) у діяльності державного управління. Завданням влади як керуючого (спрямовуючого) суб'єкта системи є виявлення цих інтересів, їх легалізація, координація з боку влади, співвіднесення через суспільну думку з загальною системою цінностей (стратегією), що діє в суспільстві та державі.

Влада має сформувати модель державного управління, в основі якої лежить форма управління як процес взаємодії держави із суспільством. У тому випадку, коли сформована модель управління забезпечує через складові суспільної думки здатність до самовідтворення, така система державного управління стає природною, а соціальна система такою, що розвивається. Коли створена в державі модель управління не забезпечує самовідтворення державної системи, тоді державна модель стає не життєздатною і система деградує.

Відносини державної влади та громадянського суспільства, що визначають усю систему відносин у державі, у тому числі й міжособистісні, є основними в структурі державного управління як України, так й Азербайджану. Якщо взаємовідносини державної влади та суспільства будуються на основі суперництва, то в державі, в усіх її інститутах, у тому числі й у родині, проявлятимуться відносини суперництва, що представляють модель *розшарування соціуму*. Суспільна думка в такому випадку й надалі буде продукувати цю розшарованість. Якщо ж взаємовідносини державної влади та громадянського суспільства були побудовані на основі взаємодії, то аналогічні відносини проектуватимуться засобами суспільної думки на весь соціум.

Сучасні процеси системної трансформації держав підтверджують той факт, що подальші демократичні перетворення усіх суспільних інститутів є неможливими без висловлення та врахування суспільних інтересів, які містяться у суспільній думці.



Література

1. Гінсберг А. Громадськість у полоні: Як масова думка активізує державну владу: Пер. з англ. — Нью-Йорк: Вазіс Вокс, 1986. — С. 96.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. / В. Бакуменко, П. Надолішній. — К.: Міленіум, 2003. — С. 12. — (Сер. “Б-ка Акад. дистанц. освіти”).
3. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: комунікаційні аспекти і протиріччя третього тисячоліття: PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: Монографія. — Сімферополь: МАУП, 2003. — С. 17.
4. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / Н. Нижник, О. Машков / За заг. ред. Н. Нижник. — К.: УАДУ, 1998. — С. 6.
5. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії / О. Якубовський, Т. Бутирська. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. — С. 12.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. л-ра, 1997. — С. 120—122.
7. Кравченко А. И. Социология / А. Кравченко. — М.: Академический проект, 2001. — С. 376.

Ефективна модель управління має забезпечувати через складові суспільної думки здатність до самовідтворення. Така система державного управління стає природною, а соціальна система такою, що розвивається.

Эффективная модель управления должна обеспечивать при помощи общественного мнения способность к самовоспроизведению. Такая система государственного управления становится естественной, а социальная система такой, что развивается.

Effective management model should provide elements of public opinion through the ability to reproduce, the system of public administration becomes natural and social system “that the developing world.”

Надійшла 24 квітня 2013 р.