

**Марина Пасічник**

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
НАДУ при Президентові України,  
ORCID ID: 0000-0002-5152-829X

## ПІДХОДИ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

Громадська думка виступає дзеркалом суспільно-політичних процесів, індикатором сприйняття громадськістю діяльності владних та політичних діячів. У статті проаналізовано процес цілеспрямованого формування громадської думки. Розглянуто нормативно-правове регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України як форми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики. Процеси впливу на громадську думку з боку органів влади можуть містити у собі в прихованій або безпосередній формі можливості до маніпулювання масовою свідомістю. Вивчення маніпулятивних технологій з формування потрібної громадської думки дає можливість не тільки простежити технології впровадження до масової свідомості певних соціально-політичних уявлень, а й виробити механізми їх нейтралізації.

**Ключові слова:** громадська думка; органи влади; громадські слухання; взаємодія.

**Maryna Pasichnyk**

PhD student of the Parliamentarism and Political Management Chair,  
NAPA under the President of Ukraine  
ORCID ID: 0000-0002-5152-829X

## APPROACHES AND LEGAL PRINCIPLES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC OPINION

Public opinion is a mirror of socio-political processes, an indicator of public perception of the activities of power and political figures. The article analyzes the process of purposeful formation of public opinion. Regulatory regulation of activity of public councils under the bodies of the executive power of Ukraine is considered as a form of participation of public associations in the formation and implementation of state policy. The processes of influencing public opinion on the part of the authorities can include in a hidden or direct form the possibility of manipulation of the mass consciousness. Studying manipulative technologies to form the desired public opinion makes it possible not only to trace the technologies of introducing into the mass consciousness of certain socio-political ideas, but also to work out the mechanisms of their neutralization.

**Key words:** public opinion; authorities; public hearings; interaction.

### Постановка проблеми

В сучасних демократичних країнах одним із загальноновизнаних елементів демократії є функціонування суверенної громадської думки. Громадська думка як прояв масової політичної свідомості входить до структури політичної культури і, відповідно, з одного боку, вона зазнає впливів певного типу політичної культури, що існує в суспільстві, а з іншого – як елемент демократії може виступати доволі впливовим чинником у формуванні демократичної політичної культури.

У рамках європейської цивілізації поняття «громадська думка» містить в собі не одне, а два різних значення. По-перше, громадська думка це сукупне судження, яке розділяють різні соціальні спільноти з тих чи інших подій, явищ дійсності, а по-друге, це політичний інститут, котрий постійно та ефективно здійснює владу і являє собою один із визнаних і узаконених механізмів процесу прийняття рішень на всіх рівнях влади.

Актуальним стає вивчення правових засад формування громадської думки та її реалізація.

Громадська думка повинна обов'язково враховуватись і використовуватись владними структурами і

суб'єктами управління. Політична практика останніх 4 років наглядно показала, що використання громадської думки підсилює престиж органів політичного керівництва, лідерів політичних партій та громадських організацій. Ігнорування громадської думки підриває віру в наміри влади рахуватися з дійсними потребами різних соціальних верств і може ускладнювати взаємовідносини між населенням і владою. Це породжує соціальну напругу, конфлікти, призводить до стихійних масових рухів протесту, мітингів, маніфестацій з гаслами скасування існуючої влади, тобто майже усіма особливостями перехідної політичної культури (революція Гідності). Процеси впливу на громадську думку з боку органів влади можуть містити у собі в прихованій або безпосередній формі можливості до маніпулювання масовою свідомістю. Вивчення маніпулятивних технологій з формування потрібної громадської думки дає можливість не тільки простежити технології впровадження в масову свідомість певних соціально-політичних уявлень, а й виробити механізми їх нейтралізації. Остання надає можливість для формування у країні політичної культури демократичного типу і запобігання утворенню тоталітарної маніпулятивної демократії.

© Пасічник М. О., 2021.

## Мета

Метою статті є аналіз основних правових засад цілеспрямованого формування та реалізації громадської думки в сучасному українському суспільстві, формування науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вдосконалення, а також визначення основних стримуючих факторів ефективної комунікації між органами влади та громадськістю.

Розглянуто основні підходи впливу громадської думки на владу, а також її основні функції.

Демократичний устрій суспільства іманентно передбачає конституційно закріплені базові засади участі громадян у політичному житті. Серед основних форм такої діяльності традиційно виділяють: участь у виборах, референдумах та інших видах реалізації механізму прямої демократії; організаційну самодіяльність (участь в асоціаціях, громадських організаціях, політичних партіях тощо); участь у конвенційних та неконвенційних (несанкціонованих) протестних акціях.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання залучення громадян до процесу державного управління активно вивчається у політичній науці на сучасному етапі. Серед зарубіжних дослідників цього напряму варто виокремити наукові доробки Г.

Алмонда, Б. Барбера, С. Верби, Л. Даймонда, Дж. Ф. Ціммермана та ін. Проблема аналізу форм взаємодії громадян та органів влади останнім часом набула популярності й у колі українського експертного середовища.

Питання, чи повинні органи управління вести народ за собою, а чи навпаки – йти за народом, і в якій мірі рішення керівників повинні контролюватися громадськістю, досить не просте. Так, Х. Ортега Гассет вважав, що міцною буде лише та влада, котра спирається на підтримку громадської думки. «Так було завжди: і десять тисяч років тому, і в наші дні; причому це справедливо для всіх – як для англійців, так і для племені батонудів. У всі часи суспільством можна було правити тільки спираючись на громадську думку» [6, с. 154–155]. Американський мислитель С. Адамс присвятив себе справі організації мас для встановлення контролю над державною владою. Він категорично протестував проти думки «буцімто не слід брати до уваги судження людей з вулиці» [1, с. 38]. Послідовний демократ А. Лінколн вважав, що всьому, що підтримує громадська думка, гарантовано успіх [1, с. 39].

## Виклад основного матеріалу

Громадська думка – складне соціальне явище. Регулюючи відносини людей, їх звичаї, погляди і почуття, громадська думка виникає вже у первіснообщинному суспільстві як вираження колективної думки общини, роду, племені. Визначити громадську думку можна як складову частину суспільної свідомості, що відображається у міркуваннях і вчинках людей з приводу соціально значимих фактів суспільного життя. Являючи собою масову, колективну думку, вона свідчить про те, що певна кількість осіб виказала однакове міркування щодо одних і тих же актуальних фактів суспільного життя чи приєдналася до думок, які вже склалися з цього приводу.

У своєму функціонуванні суспільна думка здійснює конкретний вплив на суспільну діяльність. Можливі три

прояви такого впливу. Перший – коли суспільна думка співпадає з об'єктивними потребами розвитку суспільства в цілому. За цих умов вона прискорює соціальний розвиток і здійснює позитивний вплив. Другий – коли громадська думка не співпадає із законами суспільного розвитку і не сприяє нормальному функціонуванню соціального організму. У такому випадку вона консервативна, реакційна і, цілком природно, негативно впливає на процеси, що мають місце у суспільстві. Третій прояв ми спостерігаємо за умов, коли громадська думка не порушує питань, що мають значення для суспільного розвитку, байдужа до них і тому є нейтральною. Отже, громадська думка може бути як позитивною, так і негативною. Проте у будь-якому варіанті вона виконує оціночну, регулятивну і аналітико-конструктивну функції, забезпечуючи певну спрямованість діяльності людей у зазначеній царині.

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

На практиці існує декілька підходів до виявлення громадської думки стосовно вирішення проблем громадян. Як правило, розрізняють активний і пасивний. Активний підхід зводиться до виявлення громадської думки суб'єктами за власною ініціативою. Суб'єкт самостійно визначає мету і завдання виявлення суспільної думки, використовуючи при цьому такі форми, як анкетування, опитування громадської думки тощо. Одне з провідних місць при використанні активного методу належить загальнонародним і народним обговоренням, загальним зборам за місцем проживання тощо. Суть пасивного підходу полягає у тому, що суб'єкти отримують уявлення про суспільні реакції її оцінки в міру надходження до них відповідної інформації. Використання пасивного підходу суб'єктами дозволяє ознайомитися з листами, заявами і скаргами громадян, іншими матеріалами.

Органи місцевої влади, усвідомлюючи визначальну роль громадянського суспільства в умовах децентралізації, шукають нові майданчики, де відбуватиметься постійний діалог із громадою. Серед них можна зазначити організацію та проведення Асоціацією міст України щорічних форумів з місцевого самоврядування – «Дні діалогу з владою»; проведення ОМС щорічних ярмарок громадських та благодійних організацій до днів міста, співпрацю органів місцевої влади з громадськими експертними організаціями щодо розробки та впровадження програм реформування громад, здійснення публічних консультацій з громадськістю [4].

Взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів, забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри, низька активність громадян.

Щодо нормативно-правового забезпечення та практичної реалізації участі громадськості України у

діяльності органів влади є залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень є передусім Конституція України. Зокрема, у ст. 38 визначено право громадян на участь в управлінні державними справами, а у ст. 40 зафіксовано право на письмові та колективні звернення до органів влади та місцевого самоврядування. За останні роки в Україні прийнято цілу низку нормативно-правових документів, спрямованих на демократизацію діяльності органів влади. Серед них – Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV, Указ Президента України Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні від 26. 02. 2016 року № 68/2019, Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, зокрема, визначено завдання держави щодо посилення роботи у сфері відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, підвищення кваліфікації державних службовців у сфері комунікацій з громадськістю, сприяння зростанню рівня взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та їх об'єднаннями тощо. У цілому, суттєві позитивні зміни у сфері підвищення ефективності діалогу влади з громадськістю припадають на постмайдановий етап вітчизняного державотворення. Так, майже 70 % представників неурядових організацій засвідчили позитивні зрушення у процесах взаємодії громадян та їх об'єднань з владою саме після президентських виборів 2019 р.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою в Україні чимдалі міцніше утверджується у формі створення громадських рад при органах влади, проведення громадських слухань щодо законопроектів і рішень. Одним з найважливіших завдань дорадчих органів є сприяння розвитку громадянської ініціативи, яка може набувати таких форм:

- касаційні законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого політичного рішення і є реакцією на урядову політику;
- превентивні законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення політичних рішень на етапі їх розробки;
- альтернативні законодавчі ініціативи, які можуть запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них;
- інноваційні законодавчі ініціативи, метою яких є участь громадян у формуванні міжвиборчого політичного дискурсу [5, с. 77].

Станом на 2019 рік у цій сфері спостерігалися загалом позитивні тенденції, підтвердженням чого є: функціонування дев'яти громадських рад при Міністерствах України; 24 громадські ради при центральних органах виконавчої влади; 19 громадських рад при обласних державних адміністраціях України. Водночас, українську практику функціонування громадських рад на нинішньому етапі оцінити однозначно неможливо. Так, станом на III квартал 2019 року громадські ради діяли при 72 органах виконавчої влади: 15 міністерствах (крім Мінагрополітики, Мінінфраструктури, МОЗ, МІП); 35 інших центральних органах виконавчої влади (крім Укравтодора, Нацполіції, Українського інституту національної пам'яті, Держгеокадастру, Держрезерву,

ФДМУ); 21 обласній та Київській міській держадміністраціях (крім Івано-Франківської, Запорізької та Миколаївської облдержадміністрацій) [3].

Одним із пріоритетних напрямів посилення взаємодії держави та громадянського суспільства в процесах публічної політики є імплементація сучасних інструментів електронної демократії на рівні місцевого самоврядування. Оперативне розв'язання актуальних проблем громад в інтерактивному режимі, особливо у сфері благоустрою та житлово-комунальних послуг, забезпечує комунікаційна платформа «Відкрите місто», до якої підключилися 60 міст України [2, с. 29].

Низьку ефективність діалогових форм співпраці влади та громадян спричинюють як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Серед цих факторів основними є такі: обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом та невизначеність джерел їх фінансування; низький рівень політичної культури усіх учасників даного процесу, саботування роботи громадської ради органами виконавчої влади, зокрема ненаданням відповідних матеріалів, що стосується діяльності органу виконавчої влади.

Одним із ключових і найбільш поширених інструментів взаємодії влади та громадян є громадські слухання. Популярність цієї практики пояснюється її зручністю як для влади, так і для громадян. Адже завдяки консультативній природі слухань органи влади отримують сигнал про найбільш тривожні проблеми для населення, а громадяни, у свою чергу, мають можливість не тільки висловити свою думку, але й дати рекомендацію стосовно вирішення проблеми.

Враховуючи специфіку загальних громадських слухань, варто зазначити той факт, що вони сконцентровані на більш глобальних проблемах державного рівня, тому часто можуть вимагати від учасників відповідної підготовки або освітньої спеціалізації. Крім того, враховуючи масштаби, такі слухання доволі складні в організації проведення. На локальному рівні громадські слухання більш аналітичні та мають потужніші результати, адже мешканцям громади зрозуміліші і ближчі проблеми в межах самої громади, як-то проблеми вуличного освітлення, тарифи на комунальні послуги або особливості містобудування та використання земельних ділянок. До того ж громадські слухання є доволі ефективним інструментом для діалогу між громадою та органами місцевої влади.

#### Висновки

Отже, підсумовуючи вище наведене громадянську думку можна визначити як спосіб прояву суспільної свідомості, вираженої в думках, рекомендаціях, вимогах. Аналіз існуючого законодавства з проблеми формування та реалізації громадської думки показав в цілому їх дієвість, підтвердженням чого є, насамперед підвищення діалогу між владою та громадянським суспільством.

У статті визначені основні стримуючі фактори щодо ефективної комунікації між органами влади та громадськістю, а саме: недостатня прозорість діяльності цих органів, забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри, низька активність громадян, саботування роботи громадських рад, а також обґрунтовано перелік факторів що зменшують результативність діалогових форм їх співпраці: обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом

та невизначеність джерел їх фінансування; низький рівень політичної культури усіх учасників даного процесу, саботування роботи громадської ради органами виконавчої влади, зокрема ненаданням відповідних матеріалів, що стосується діяльності органу виконавчої влади.

Розглянуто основні підходи впливу громадської думки на владу, а також її основні функції.

#### Література.

1. Ю. А. Замошкин, Э. А. Иванян, М. М. Петровская и др.; Отв. ред. Ю. А. Замошкин. *Американское общественное мнение и политика*. Москва: Наука, 1978. 294 с.

2. Інструменти е-демократії у містах України : інформ.-аналіт. довідник / А. Ємельянова, М. Довбенко, П. Завадська та ін. / за ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. Київ: 2017. С. 29.

3. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом III кварталу 2019 року. Кабінет Міністрів України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_grom-rad/info-ovv-gr-3-2019.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/info-ovv-gr-3-2019.pdf)

4. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку: аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень: URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6208713345c5c1bf1e52d87.86722131.pdf>

5. Н. Ротар Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні. *Громадянське суспільство*. 2007. №1. С. 75-92

6. Ортега-и-Гассет Х. Дегуманизация искусства и другие работы. Эссе о литературе и искусстве. Сборник / пер. исп. /Сост. И. Тертерян, Н. Матяш; Послес. Н. Матяш. Москва: Радуга, 1991. 639 с.

#### References.

1. Yu. A. Zamoshkyn, Э. А. Yvanian, М. М. Petrovskaia y dr.; Отв. red. Yu. A. Zamoshkyn. *Amerykanskoe obshchestvennoe mnenye y polityka*. Moskva: Nauka, 1978. 294 s.

2. Instrumenty e-demokratii u mistakh Ukrainy: inform. -analit. dovidnyk / A. Yemelianova, M. Dovbenko, P. Zavadska ta in. / za red. S. Loboika, M. Nakhoda, D. Khutkoho. Kyiv: 2017. S. 29.

3. Informatsiia pro vzaiemodiiu orhaniv vykonavchoi vlady z hromadskymy radamy protiahom III kvartalu 2019 roku. Kabinet Ministriv Ukrainy. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_grom-rad/info-ovv-gr-3-2019.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/info-ovv-gr-3-2019.pdf)

4. Hromadianske suspilstvo Ukrainy: suchasni praktyky ta vyklyky rozvytku: analitychna dopovid. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6208713345c5c1bf1e52d87.86722131.pdf>

5. N. Rotar Dialohovi formy politychnoi uchasti: peredumovy ta perspektyvy stanovlennia v Ukraini. *Hromadianske suspilstvo*. 2007. №1. S. 75-92

6. Orteha-y-Hasset Kh. Dehumanizatsiya yskusstva y druhye raboty. Эссе о lyterature y yskusstve. Sbornyk / per. ysp. /Sost. Y. Terterian, N. Matiash; Posles. N. Matiash. Moskva: Raduha, 1991. 639 s.