

*Мурашин Олександр Геннадійович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України*

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТРЕБ ІНВАЛІДІВ

У статті розглядаються актуальні питання впливу громадської думки на правове забезпечення прав інвалідів. Досліджено варіанти впливу громадської думки на суспільну діяльність, підходи, способи її виявлення та формування. Проведено аналіз впливу громадської думки на правотворчість та реалізацію прав інвалідів. Розглянуто шляхи обов'язкового урахування громадської думки при прийнятті нормативно-правових актів, що стосуються прав інвалідів.

Ключові слова: громадська думка, права інвалідів, правотворчість, правореалізація.

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. Це повною мірою стосується проблем, які постають перед особами з особливими потребами.

У своєму функціонуванні суспільна думка здійснює конкретний вплив на суспільну діяльність. Можливі три прояви такого впливу. Перший – коли суспільна думка співпадає з об'єк-

тивними 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 стосовно прав інвалідів 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.

Мета статті – дослідити варіанти, способи впливу громадської думки на правотворчість та реалізацію прав інвалідів; розглянути засади механізму

імплементатії громадської думки в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань щодо осіб з особливими потребами.

Носіями, суб'єктами громадської думки щодо правового становища інвалідів є суспільство в цілому та різні соціальні спільноти, групи, колективи. Будь-яка соціальна спільнота складається з окремих індивідів, тому і громадська думка не може сформуватися інакше, як на підставі індивідуальних думок.

На практиці існує декілька підходів до виявлення громадської думки стосовно вирішення проблем осіб з особливими потребами. 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.

Ініціатива у застосуванні пасивного підходу до виявлення громадської

думки щодо прав інвалідів належить різним соціальним спільнотам і окремим громадянам, які безпосередньо беруть участь в управлінні справами держави і суспільства, голосують на виборах, заслуховують звіти посадових осіб, звертаються до державних органів з пропозиціями, заявами, скаргами, дискутують на сторінках преси тощо. Громадяни, таким чином, виражаючи певну громадську думку, чинять вплив на органи держави, місцевого самоврядування і посадових осіб з метою покращання правового захисту осіб з особливими потребами. Значення інститутів безпосередньої демократії, як одного із способів виявлення думки окремих індивідуумів, загальновідоме. Наприклад, функціонування інституту формування представницьких органів за мажоритарною системою здійснюється з урахуванням думки виборців про своїх кандидатів у депутати. Громадянам України, їх об'єднанням гарантована можливість вільного обговорення якостей кандидатів, а також можливість вільної агітації на зборах громадян, через засоби масової інформації.

Вагомою гарантією вираження думки громадян стосовно прав інвалідів є конституційно закріплений інститут звернень громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції України). Ретельний облік і аналіз пропозицій, що надходять від різних громадян, дає уявлення, нехай не завжди повне і точне, про характер і спрямованість суспільної думки про стан здійснення прав осіб з особливими потребами. Гарантією дієвості

громадської думки, що виражена у пропозиціях і зауваженнях громадян, стає конституційне положення про обов'язок зазначених суб'єктів у встановлений законом строк розглянути звернення громадян і дати на них обґрунтовані відповіді (ст. 40 Конституції України). У зв'язку з цим принципового значення набуває гарантоване Конституцією України право на свободу думки і слова, на вільне висловлення своїх поглядів і переконань (ст. 34 Конституції України).

Громадська думка щодо стану реалізації прав осіб з особливими потребами може враховуватися державними органами та органами місцевого самоврядування різними способами. Виходячи з конституційних вимог постійного обліку громадської думки, їх можна поділити на три групи. Перша група – це способи, за яких громадська думка виявляється у волевиявленні українського народу (чи інших суб'єктів громадської думки), що має юридично обов'язковий характер. Такого характеру набуває, наприклад, громадська думка, що формується в період функціонування інституту виборів Президента України, Верховної Ради України та місцевих рад, референдуму.

Другу групу утворюють способи, коли громадську думку необхідно враховувати при прийнятті відповідних рішень про правозабезпечення інвалідів, оскільки вона має важливе значення. Такого значення вона набуває під час всеукраїнських і місцевих дорадчих опитуваннях. Згідно зі ст. 46 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" якщо

проекти законів, інших рішень Верховної Ради України або рішень місцевих рад не відповідають результатам всеукраїнського або відповідного місцевого дорадчого опитування, такі закони, рішення можуть бути прийняті лише більшістю, не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів України або депутатів відповідної місцевої ради.

Третя група – це способи, коли громадська думка має вивчатися і враховуватися у повсякденній практиці державних органів і органів місцевого самоврядування. Серед них варто назвати виявлення думки громадян, що висловлена на зібраннях за місцем проживання, у зверненнях тощо.

В умовах побудови громадянського суспільства і правової держави виявлення громадської думки про стан правового забезпечення інтересів осіб з особливими потребами за допомогою інститутів безпосереднього народовладдя набуває все більшого значення. Така громадська думка:

1) формується за допомогою інститутів, що отримали найбільший розвиток в умовах незалежної, самостійної держави;

2) виявляється (за допомогою республіканських, місцевих, галузевих інститутів безпосередньої демократії) на різних рівнях і в різних соціальних структурах.

З подальшим розвитком суспільства з'являються нові інститути безпосередньої демократії, що дають змогу розширити коло суб'єктів і об'єктів громадської думки. Думка громадян,

що виявляється через інститути безпосереднього народовладдя, стає важливим фактором, який обумовлює політику незалежної держави стосовно правового становища інвалідів.

Останнім часом помітно посилився вплив громадської думки на правотворчість. Саме тому дослідження громадської думки має посісти належне місце у системі соціологічного забезпечення правотворчості у сфері поліпшення правозабезпечення осіб з особливими потребами.

Складністю і багатогранністю феномену громадської думки, на нашу думку, слід пояснити той факт, що існують численні і різноманітні визначення. Як правило, ці визначення досить примітивні, вони в силу різних обставин ґрунтуються лише на одному аспекті громадської думки і не приділяють належної уваги іншим важливим аспектам. Громадську думку можна і необхідно аналізувати з двох аспектів: з погляду предмета, рівнів і способів відбиття (гносеологічний аспект), а також з погляду на їх роль у суспільному житті (соціологічний аспект). Навряд чи варто надавати перевагу одному чи іншому з вищезазначених аспектів.

Таким чином, гносеологічний підхід акцентує увагу на проблемах вивчення громадської думки як способу зображення дійсності на певних рівнях громадської свідомості. У межах соціологічного підходу інтерес викликають проблеми соціального визначення громадської думки, її місця, ролі та функцій, що формуються у житті суспільства.

Співіснування цих двох підходів у науці є досить плідним для теорії громадської думки. Теоретико-гносеологічні дослідження дали можливість встановити, наприклад, співвідношення громадської думки з різними формами громадської свідомості (зокрема, правової); у соціологічних дослідженнях громадської думки, між іншим, був визначений її практичний характер при вирішенні проблем осіб з особливими потребами.

Нині широкого розповсюдження у науковій літературі набуло розуміння громадської думки як стану масової свідомості.

Проте доцільно зазначити, що хоча категорія "масова свідомість" увійшла до понятійного апарату соціологічної теорії громадської думки, вона до останнього часу залишалася неоднозначною, невизначеною. Більш того, таке становище створювало передумову ототожнення цього поняття з поняттям громадської думки, що і раніше використовувалося у соціології і соціальній психології. У зв'язку з цим була здійснена спроба аналізу феномену масової свідомості в умовах реформування суспільства та його структури. На цій підставі було запропоновано виділити у структурі масової свідомості два рівні: квазіідеологію і рівень повсякденної свідомості.

Розповсюдженість ідеології – суттєва, але не єдина характеристика громадської свідомості. Її зміст більш багатий і різноманітний. Тут є місце і для соціально-психологічних утворень, і для самостійно отриманого досвіду, і

для значення мас. Зазначимо, що і сама ідеологія у структурі масової свідомості набуває нових форм і способів існування, трансформуючись у особливий стан, який можна умовно назвати квазі-ідеологією, тобто схожою на ідеологічні концепції, що існують інакше, ніж на рівні спеціалізованої свідомості.

Громадська думка про правове становище інвалідів на рівні буденної свідомості здебільшого формується під впливом чуток, неадекватного розуміння частиною населення природних труднощів суспільного розвитку. Іншими словами, повсякденний рівень масової свідомості в сучасних умовах містить значні елементи стихійності, ілюзорності.

Отже, нічого немає дивного, оскільки швидкий розвиток політичних та економічних процесів випереджає усталені залишки стереотипів і догм масової свідомості, зокрема, у сфері правозабезпечення осіб з особливими потребами.

Нині стало очевидним, що у нашому суспільстві формується і функціонує неоднорідна громадська думка стосовно прав інвалідів. Подібний плюралізм громадської думки має об'єктивні передумови. Їх необхідно шукати у розбіжностях понять економічного, соціального і культурного характеру, а також у тих розбіжностях між людьми, які зумовлені природними соціально-демографічними факторами (за статтю, сімейним станом, фізичними і розумовими вадами тощо).

У основі розбіжностей між верствами, групами людей полягає їх особли-

ве соціальне становище. Звідси особливі інтереси щодо інвалідів, інших груп, які є соціальними суб'єктами. Спільність інтересів соціальних суб'єктів визначається загальним принципом, характером розподілу праці. Це обумовлює і схожість соціальної активності певних груп індивідів. Зрушення ж у соціальному характері розподілу праці позначаються на ступені диференційності соціальної структури, впливають на соціальний інтерес, а також на активність соціальних суб'єктів.

Таким чином, існування в суспільстві на певному етапі особливих інтересів у різних соціальних спільностях обумовлює розбіжності в оціночному ставленні до правового становища осіб з особливими потребами, породжує неоднозначність і множинність громадської думки.

При розробці, прийнятті нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення потреб інвалідів, необхідно спиратися на широкий комплекс соціологічних знань, який є досконалим і має охоплювати теоретичні та емпіричні дані про наявність соціальних проблем, що потребують правового розв'язання, результати досліджень ефективності діючих у цій сфері правових актів, матеріали пошукових прогностуючих розробок і альтернативні нормативні прогнози (тобто прогнози ефективності різних варіантів розв'язання зазначеної проблеми). Кожний з цих напрямів досліджень певною мірою має враховувати вивчення громадської думки, що націлена на виявлення оцінки існуючої ситуації у забезпеченні прав осіб з особливими потребами,

її можливої реакції як на збереження цього становища (тобто збереження існуючого режиму правової регуляції), так і на соціальні наслідки нових правових рішень.

Можна здійснювати також і спеціальні опитування громадськості, що спрямовані на виявлення ставлення громадян до тих чи інших ідей і положень проектів нормативних актів, що стосуються прав інвалідів. Проте було б помилковим перебільшувати, а тим більш абсолютизувати (як це іноді трапляється) значення оцінок чи результатів опитувань громадськості з приводу концептуальних моментів правових рішень. З погляду науковців, громадська думка не завжди може компетентно оцінювати складні проблеми, що постають перед особами з особливими потребами. Ще Г. В. Ф. Гегель зауважував, що у громадській думці все хибно та істинно, але знайти в ній істинне є справа великої людини [1, с. 338–339].

Навряд чи доречно чекати від громадської думки достовірної відповіді на концептуальні проблеми, що стосуються потреб інвалідів та їх правового вирішення, що незрозуміло для самих суб'єктів правотворчості. Такі відповіді вони мають отримувати від науки у вигляді вірогідної концепції (чи набору альтернативних концепцій) правової новели. Роль досліджень громадської думки на цьому етапі полягає у належному емпіричному доказі теоретичних гіпотез. Для подібного доказу необхідно знайти таке наукове поєднання знань у концепції правового акта, за якої буденне знання населення було б виявлене

саме у сфері найбільшої компетенції, тобто там, де порушуються близькі, зрозумілі людям питання, що безпосередньо пов'язані з інтересами і потребами їх повсякденного життя.

Ми вже зазначали, що соціологічне забезпечення роботи над проектами нормативно-правових актів має бути спрямоване на виявлення ступеня згоди з основними положеннями проекту акта тієї частини суспільства, інтересів якої він стосується – інвалідів. Адже результат згоди, пошуку консенсусу в суспільстві має принципове значення для правотворчості, оскільки нормативно-правовий акт – це норми, що мають виражати загальний інтерес. Тому об'єктивна природа правотворчого процесу потребує погодження волі й інтересів, яке має забезпечити стійкість і стабільність соціальної системи.

Слід наголосити, що громадська думка, в силу своєї оціночної природи, завжди несе у собі певну оцінку того чи іншого соціального явища, що складає предмет судження громадської думки, зокрема правового забезпечення потреб осіб з інвалідністю. У такому випадку результат опитувань громадськості завжди фіксує ступінь згоди чи незгоди суб'єктів даної думки з міркувань щодо довершеності правового регулювання суспільних відносин за участю інвалідів. Це означає: у дослідженні громадської думки, спрямованої на соціологічне забезпечення проекту нормативно-правового акта, слід так визначити зазначений предмет дослідження (мається на увазі право-забезпечення осіб з особливими потребами), аби він був безпосередньо по-

в'язаний з колізією інтересів, що стосуються і актуалізуються введенням у дію такої правової новели.

За сучасних умов нестабільного економічного та соціально-політичного життя яскраво виявляються розбіжності між інтересами різних соціальних груп, націй і народностей. Через відому нерозвинутість нашої соціології ми досить часто не маємо чітких емпіричних даних, що характеризують зміст та інтенсивність розбіжностей. Однак ця досить суттєва для правотворчості проблема певною мірою може компенсуватися у ході роботи правотворчих органів і суб'єктів.

Відсутність незалежних соціологічних центрів і служб (між іншим і на місцях), які мусили б проводити одночасні дослідження міри правової захищеності інтересів інвалідів (забезпечуючи таким чином взаємний контроль за їх результатами), створює умови для можливої дезінформації суб'єктів правотворчості через низьку якість досліджень і внаслідок різного роду махінацій за допомогою соціологічної інформації. Ситуація ускладнюється ще й тим, що соціологічні дані останнім часом стали особливо "модними" і охоче друкуються. При цьому публікації (як у пресі, так і в друкованих виданнях наукового спрямування) часто не супроводжуються необхідними вказівками на обсяг вибірки, вірогідність можливої помилки, методи здійснення дослідження, що позбавляє наведені дані наукової обґрунтованості. І такі досить сумнівні відомості потрапляють до громадян і починають використовуватися як аргументи при прийнятті рішень законодавцем.

Тому вкрай необхідна організація експертизи кваліфікованими спеціалістами результатів досліджень громадської думки, що здійснюються у межах соціологічного забезпечення правотворчості, а також матеріалів інших опитувань громадської думки. На нашу думку, у майбутньому здійснення такої соціологічної експертизи доцільно покласти на соціологічні служби відповідних рад та державних адміністрацій, які поряд з проведенням самостійних досліджень могли б взяти на себе контроль за вірогідністю результатів досліджень громадської думки, що здійснюються у межах соціологічного забезпечення правотворчості іншими соціологічними службами.

Проблема інтересів, що досить повно розроблена у межах загальної теорії права, ще не отримала належного розвитку з позицій конкретної соціології права. Відсутність відповідної юридично-соціологічної теорії середнього рівня суттєво ускладнює здійснення емпіричних досліджень правового забезпечення прав інвалідів. Під час формування такої теорії важливо пам'ятати, що для правотворчості найбільше значення має той аспект соціології інтересів, який пов'язаний з предметною сферою соціології нормоутворення. Адже для суб'єкта правотворчості важливий насамперед нормоутворюючий інтерес, що є результатом узгодження інтересів різних учасників суспільних відносин.

Розглядаючи можливі способи виявлення нормоутворюючого інтересу за допомогою емпіричних досліджень, передусім варто простежити можливий

напряму його генезису, беручи до уваги вивчення інтересів різних учасників соціального спілкування і намагаючись на цій підставі сконструювати нормативну модель компромісу. Нормоутворюючий потенціал змодельованого таким чином загального інтересу можна потім перевірити шляхом вивчення (за допомогою опитування, експерименту тощо) готовності суб'єктів спілкування прийняти відповідну норму.

При всій теоретичній значимості цих та інших напрямів наукового моделювання правоутворюючого інтересу нині доводиться говорити про мож-

ливості їх практичного застосування. Вважаємо це перспективною сферою наукових досліджень у межах соціології права, теоретико-методологічні засади яких лише починають розроблятися, з часом на підставі таких досліджень сформується один з найважливіших напрямів прикладної правотворчої соціології – правове забезпечення потреб осіб з інвалідністю.

Список використаних джерел:

1. Гегель Г. В. Ф. Сочинения / [в 12 томах] / Г. В. Ф. Гегель. – М. ; Л. : Соцэргиз, 1934. – Т. 7: Философия права. – 380 с.

Мурашин О. Г. Общественное мнение и правовое обеспечение потребностей инвалидов.

В статье рассматриваются актуальные вопросы влияния общественного мнения на правовое обеспечение прав инвалидов. Исследуются варианты влияния общественного мнения на социальную деятельность, подходы, способы его выявления и формирования. Проведен анализ влияния общественного мнения на правотворчество и реализацию прав инвалидов. Рассмотрены пути обязательного учета общественного мнения при принятии нормативно-правовых актов, касающихся прав инвалидов.

Ключевые слова: общественное мнение, права инвалидов, правотворчество, правореализация.

Murashin O. Public opinion and the legal support of disabled persons' needs.

The article deals with current issues of the influence of the public opinion on the legal guarantees for disabled persons' rights. The author investigates different options of how public opinion influences social activities, studies approaches and the ways of its identifying, methods of its formation. The author analyzes the influence of the public opinion on the law-making and implementation of disabled persons' rights. The ways of mandatory consideration of public opinion during the process of making laws for persons with disabilities are being also examined.

Keywords: public opinion, disability rights, law-making, rights realization.

Стаття надійшла до редакції 13.03.2012