

## Partecipazione politica dei cittadini nel processo decisionale in Ucraina

*Oleksii Samoïlov*

Nel processo dello sviluppo democratico dell'Ucraina si vede crescere la necessità di un miglioramento dei meccanismi del processo decisionale da parte del governo, sia centrale che locale, per assicurare la trasparenza delle decisioni approvate. Queste infatti debbono essere non solo efficaci ma anche sostenute dai cittadini.

La formazione del modello democratico moderno della gestione politica è infatti il risultato dell'interazione effettiva dei cittadini attivi nella vita politica da una parte, e del potere pubblico da un'altra.

L'attualità della ricerca di partecipazione dei cittadini nel processo decisionale è determinata da una duplice caratteristica comune dei regimi democratici moderni: la diminuzione del ruolo della società civile in politica e anche dalla nascita e sviluppo del fenomeno del "conformismo politico". Questo problema diventa più evidente durante le campagne elettorali e si fa evidente come la diminuzione della partecipazione elettorale. Come fa notare N. Rotar, questo fenomeno è molto diffuso in Ucraina. "La specificità del processo politico moderno dell'Ucraina, una manifestazione dell'interazione tra il potere politico e cittadini, attualizza il problema del sostegno istituzionale, politico e giuridico della partecipazione politica di cittadini nel periodo tra le elezioni. Oggi sia il governo che l'opposizione in realtà non riconoscono la soggettività politica dei cittadini al di là e fuori delle elezioni, il che impedisce ai cittadini di apprendere l'intero complesso della partecipazione politica, convenzionale nella forma ma autonoma nella sostanza. Il fatto della trasformazione dei cittadini in una risorsa del potere (...) ci costringe a cercare un modello ottimale di partecipazione politica dei cittadini nel periodo tra le elezioni" [7, 5].

Gli ostacoli principali per l'interazione effettiva tra il governo e i cittadini, per la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale, sono il livello insufficiente d'informazione dei cittadini stessi, la loro passività, l'incertezza dei meccanismi finanziari e materiali che devono garantire le iniziative civili ed anche il disconoscimento dal parte di governo della necessità di interagire con i cittadini e con le loro organizzazioni.

Il problema del processo decisionale in Ucraina mantiene la sua rilevante attualità perché molto spesso le decisioni del governo non sono trasparenti<sup>1</sup> e neanche ben spiegate al popolo, e pertanto manca il supporto di queste decisioni da parte sua. Tutto ciò determina una minore qualità delle decisioni adottate a tutti i livelli: sia nazionale che locale.

A differenza dei paesi democratici, in Ucraina ancora non si è formata la tradizione della preparazione, della votazione e della implementazione delle decisioni pubbliche come un risultato del lungo processo di discussione, consultazione e del dialogo tra potere pubblico e cittadini.

Questo mio articolo ha come scopo l'analisi della partecipazione dei cittadini nel processo decisionale ed anche la determinazione della modalità di tale partecipazione e dei suoi gradi.

Una decisione autorevole deve essersi formata come risultato della cooperazione, dell'interazione degli attori politici: le autorità pubbliche (governi locali inclusi), gli esperti, i cittadini. E questo è il motivo per cui oggi occorrono meccanismi che garantiscano ai cittadini non solo il diritto di trasmettere il proprio punto di vista ma anche la garanzia (certezza) che quel punto di vista sarà sicuramente preso

in considerazione dalle autorità pubbliche durante il processo decisionale.

Nell'Ucraina moderna ricerche sul ruolo della società civile nella vita politica ed anche della partecipazione dei cittadini sono state condotte da autori come B. Andresyuk, E. Afonin, V. Bebig, V. Tertychka, A. Kolodiy, L. Kormych, B. Kuhta ed altri.

Come nota V. Tertychka, "la decisione politica e pubblica come base per risolvere un problema specifico riguarda gli interessi della maggior parte della società o dei suoi settori più importanti. Una decisione singola non costituisce ancora una direzione politica, ma il loro insieme (nei limiti della strategia) delinea la direzione della politica pubblica. Perciò l'analisi e la giustificazione del finalismo (purposefulness) e dell'obiettivo inteso favorisce il miglioramento della politica pubblica di uno Stato" [8].

Nel processo di interazione tra cittadini e autorità pubbliche si può individuare uno degli elementi principali, la cultura di gestione, che rivela come la politica del personale statale è "espressione dei bisogni della società, delle esigenze della vita, degli interessi più profondi di un popolo: una componente importante quindi della politica statale nel campo della scelta e dell'istruzione del personale. Fondamentalmente ci sono due principi generali della partecipazione dei cittadini nella formazione della decisione politica: le consultazioni formali del popolo e una effettiva partnership. Un elemento essenziale del meccanismo di attuazione di tale politica è la cultura di gestione, perché il processo di gestione comprende sia gli aspetti organizzativi che quelli tecnici" [8].

In un regime politico democratico nell'interazione tra governo e cittadini la fiducia diventa un elemento molto importante e la democrazia rende decisamente necessaria l'inclusione parziale di reti di fiducia nelle politiche pubbliche.

Così, secondo L. Dunayev, "Se le reti di base della fiducia, create dai cittadini per e-

sercitare le loro attività collettive, rimangono a distanza dal potere pubblico, allora i cittadini non hanno motivi (incentivi) sufficienti per partecipare alla politica, invece hanno un potente incentivo per nascondere i loro legami sociali di fronte all'intervento politico. In tali condizioni è quasi impossibile implicare in modo efficace e coerente la volontà collettiva dei cittadini nelle attività dello Stato, almeno senza una rivoluzione. Tuttavia, la piena integrazione, come ad esempio alle condizioni di una teocrazia, o di una oligarchia generica oppure di fascismo, anch'essa elimina la possibilità della democrazia perché impedisce ai cittadini il trasferimento della loro volontà collettiva alle attività dello stato attraverso il negoziato" [4, 8].

L'esperienza dei paesi democratici ci dimostra chiaramente il rapporto esistente tra il rafforzamento del ruolo dei cittadini nelle decisioni socialmente importanti ed il miglioramento del loro benessere. Lo evidenzia anche il premio Nobel per l'economia Amartya Sen: "In democrazia la popolazione, tendenzialmente, ottiene quello che chiede, e – cosa ancora più cruciale – in genere *non* riceve quello che *non* chiede" [10, 160].

La partecipazione dei cittadini è essenziale non solo nel processo decisionale, ma per il controllo pubblico delle condizioni di democratizzazione della società, in particolare essa garantisce la legittimità delle attività dei governi statali e locali, migliora la qualità delle decisioni delle autorità pubbliche, promuove lo sviluppo della società civile e il miglioramento dei rapporti tra il governo e le istituzioni della società civile, agisce come strumento efficace di lotta contro la corruzione, fornisce un governo aperto, mobilita le risorse di esperti e mantiene un alto grado di attività dei cittadini e è capace di mobilitarli.

Naturalmente, non stiamo parlando di come sostituire le istituzioni della autorità pubbliche con quelle della società civile - prima di tutto dobbiamo parlare della partecipazione dei cittadini nel garantire la discussione pubblica di alta qualità su decisioni

pubbliche che hanno grande, determinante impatto sui processi politici. Si tratta dei problemi socialmente importanti, come ad esempio: la definizione di implicazioni nella politica pubblica, le garanzie della sicurezza nazionale in tutti i settori, le forme di ottimizzazione del governo, della struttura statale-territoriale, del regime politico, ed anche la tutela dei diritti umani. Si tratta di aree che richiedono soprattutto partecipazione civile.

Il fatto che il potere pubblico non coinvolga i cittadini nel processo decisionale aumenta non solo la volontà di protestare<sup>2</sup>, ma crea situazioni, quando i cittadini cominciano ad assumere le funzioni dello stato, come, per esempio, in caso di lustrismo in Ucraina<sup>3</sup>.

Dobbiamo concordare, che “la formazione del modello moderno democratico di gestione politica è il risultato dell’attività politica dei cittadini a tutti i livelli della società. Particolarmente rilevante oggi è la questione dei meccanismi politici e legislativi reali di partecipazione dei cittadini nella gestione dei affari comuni. L’idea della partecipazione civile si fonda sul riconoscimento del diritto costituzionale di ogni cittadino nella società democratica di una certa libertà politica. Particolarmente rilevante a questo proposito è anche la questione del raggiungimento di un certo equilibrio civile, che riguarda la rappresentanza paritaria degli interessi nella vita politica di tutti i segmenti della popolazione, ed anche di quanto il governo tenga conto di loro durante il processo decisionale. Un ulteriore problema, anche molto importante, è il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale dei programmi politici, economici, sociali, culturali ecc. Inoltre la società civile deve avere il controllo sulla loro esecuzione. Questo aspetto in particolare prevede la distribuzione del potere e il suo ancoraggio nei meccanismi politici e legislativi dello stato» [2].

Il processo decisionale si definisce come continua interazione tra governo e cittadini, che riguardi tutto il ciclo di preparazione ed esecuzione di una decisione: a partire dalla determinazione della natura del problema, dai

sondaggi d’opinione, dai modi di trasmissione del problema al livello pratico fino alla valutazione delle conseguenze della decisione e della sua trasformazione in politica. Ovviamente, che il prerequisito per tale partecipazione è un livello alto di auto-organizzazione dei membri della società civile.

La partecipazione civile è uno dei modi del funzionamento della società civile fondata su principi democratici e si basa sulla opportunità e capacità reali dei cittadini di ottenere informazioni sulle decisioni importanti, anche di discuterle in modo pubblico, al fine di arrivare attraverso dei compromessi una posizione unitaria e difendibile..

Se approfondiamo quest’idea, possiamo affermare, che nella società democratica la società civile “progetta il lavoro degli organi pubblici, si occupa di trovare un sistema di cooperazione stretta con il potere pubblico, conduce analisi sull’impatto delle azioni del potere pubblico sui cittadini e, se ritenuto necessario, fa modifiche le tecnologie politiche siano contrarie agli interessi dei cittadini, stabilisce e mantiene i rapporti tra i cittadini e il governo, informa i cittadini sulle azioni del potere pubblico. A queste condizioni lo stato è assolutamente dipendente dalla società civile, poichè la sua esistenza è possibile solo quando i cittadini lo sostengono” [2].

Vediamo i modi della partecipazione dei cittadini nell’interazione con il governo, incluso quello locale, nel processo decisionale. Questi comprendono: le elezioni, la partecipazione ai referendum, la partecipazione ai sondaggi, tavole rotonde, consultazioni ecc., anche meeting dei cittadini ed delle iniziative civili, che abbiano trovato il buon supporto, la partecipazione in partiti politici, associazioni e così via.

In generale i modi della cooperazione dei cittadini con il potere pubblico possono essere divisi in due gruppi: diretti ed indiretti. Il primo gruppo include la partecipazione nelle campagne elettorali, in referendum, in sondaggi, in azioni civili. Mentre la rappresentanza degli interessi dei cittadini tramite i de-

putati di tutti i livelli, attivisti dei partiti politici, dei mass-media ecc. fanno parte del modi di cooperazione indiretti.

La scelta di tipo di partecipazione è condizionato dal livello della democrazia e della professionalità del potere pubblico del paese, dalla attività dei cittadini e dallo stesso tipo di problema.

Senza dubbi, la forma più adeguata di questa interazione è la procedura formalizzata e ben strutturata delle audizioni pubbliche, che permettano di informare la società, coinvolgere gli esperti nella discussione ed assumere decisioni reciprocamente vantaggiose.

Le audizioni pubbliche, in particolare, prevedono ulteriori passaggi: definizione e formulazione chiara del problema in discussione, trasmissione attraverso i mass-media di informazioni affidabili e l'accessibilità alle informazioni ufficiali, compilazione di un documento finale che faccia notare i punti di convergenza e quelli di divergenza e che comprenda raccomandazioni per gli organi del potere pubblico. Iniziatori delle audizioni pubbliche possono essere sia i cittadini, che il governo locale o un altro rappresentante del potere ufficiale.

Nelle moderne società democratiche la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale ci permette di parlare di partnership tra lo stato e i cittadini e dà la opportunità a questi ultimi di fare il controllo civile sull'attività degli istituti statali.

Queste funzioni coincidono con i fini dei mass-media, che debbono non solo informare la gente delle azioni del potere pubblico in modo operativo ed affidabile, ma anche fornire un feedback nel senso di far conoscere al potere pubblico che cosa ne pensa e che cosa vuole la società. Purtroppo, oggi possiamo dire, che i rappresentanti di mass-media si trovino in dipendenza economica, politica e amministrativa dal potere pubblico, perciò non sempre svolgano le loro funzioni di controllo ed anche del "custodi" della democrazia. I mass-media ucraini "sono diventati l'eco

degli interessi di classe, sono orientati (...) alla cooperazione attiva con il potere pubblico attraverso una manipolazione d'informazione" [9, 32-33].

Anzi, sfruttando i mass-media al fine di manipolare l'opinione pubblica, il governo può ricorrere alla simulazione della partecipazione dei cittadini nel processo decisionale. In questo senso, secondo Sh. Arnstein, possiamo distinguere tre tipi della partecipazione dei cittadini: 1. l'assenza della partecipazione, che vuol dire l'assenza del impatto diretto della società sul proprio sviluppo; 2. la visibilità (simulazione) della partecipazione (in sostanza – la manipolazione dell'opinione pubblica che ha come fine di tranquillizzare la gente); 3. la possibilità reale dei cittadini ad influire sulle decisioni del governo [cit. da 5].

Si possono distinguere ancora due classificazioni di tipi di partecipazione dei cittadini, che si completano a vicenda. Così, secondo l'UNDP, esistono ulteriori tipi della partecipazione: 1. la partecipazione passiva (i cittadini sono solo informati sulle azioni di governo); 2. la partecipazione nella formazione delle informazioni, cioè la partecipazione in diversi sondaggi d'opinione ed espressioni di parere, ossia la partecipazione di consultazione; 3. ed anche la partecipazione attraverso incentivi finanziari. Vengono offerte risorse, come il lavoro, per esempio, o denaro o ad altri incentivi; in parte funzionali alla creazione dei gruppi di iniziativa per scopi specifici relativi allo sviluppo del progetto; 4. la partecipazione comune, quando i membri della comunità partecipano alle analisi, che porta alla preparazione di piani e alla creazione di nuove istituzioni locali o al rafforzamento di quelli esistenti; 5. auto-mobilitazione quando i cittadini partecipano al processo di proporre iniziative indipendentemente da istituzioni esterne [cit. secondo 5]. L'interagire tra i cittadini e il governo comprende, secondo D. Weloks, l'informazione, la consultazione, la co-decisione, azioni congiunte ecc.; 6. ed anche la pianificazione strategica dello sviluppo della comunità [cit. da 5].

Sull'ultimo punto concentriamoci più in dettaglio, perché è quello che promuove il partnership tra il governo ed i cittadini. La pianificazione strategica in collaborazione tra il governo ed i cittadini ha le seguenti funzioni: attirare l'attenzione ai problemi locali, individuare le risorse della comunità, l'uso efficiente delle risorse disponibili. Lo scopo principale della pianificazione strategica della comunità è "elaborare le strategie economiche e sociali locali per un lungo periodo per rafforzare la posizione economica della comunità e migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti" [5].

Uno dei principali obiettivi della cooperazione tra il governo e i cittadini è la promozione graduale dal livello più basso di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali alla progettazione di partnership tra il governo e i cittadini. Questo processo prevede le seguenti fasi: 1. informare; 2. consultazione; 3. dialogo; 4. partnership. Nella fase del dialogo (la cui forma può essere diversificata, da audizioni pubbliche a tavole rotonde) deve essere la costante interazione tra il governo ed i cittadini. A sua volta, la partnership prevede la responsabilità congiunta delle autorità e dei cittadini a tutti i livelli del processo decisionale e anche la delega della parte di potere determinata dal governo alla società civile.

### Riferimenti bibliografici

*La maggior parte delle fonti sono in russo o ucraino. La traduzione in italiano delle citazioni è dell'autore dell'articolo.*

1. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політичний менеджмент. — 2006. — № 2 (17). — С. 140—147.

2. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. Буханевич // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (постанова президії ВАК України № 2-05/3 від 08.07.2009 р.)

[M{p://№№№.iiу.наукахот.иа/tiex.pbr?opera1; юп=1&пії=133](http://www.naukaxot.ua/tiex.pbr?opera1; юп=1&пії=133)

3. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Уклад. : д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к. і. н., доц. Л. В. Гонюкова, к. н. з держ. упр., доц. Р. В. Войтович. — К., 2005. — 250 с.

4. Дунаєва Л. М. Особливості аналізу категорії «влада» у сучасних політологічних дослідженнях / Л. М. Дунаєва // Наукові праці. Навч.- методич. журнал. — Том 110. — Випуск 97. — Політологія. — Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. — С. 6—10.

5. Ільченко Н. В. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко// Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Постанова Президії ВАК України № 2-05/3 від 08.07.2009 р.)

[Mip://№№№.iiу.наукахот.иа/tiex.pbr?opera1; юп=1&пії=156](http://www.naukaxot.ua/tiex.pbr?opera1; юп=1&пії=156)

6. Наумкина С. М. Социально-политические аспекты управления / С. М. Наумкина. — Одесса, 2004. — 175 с.

7. Ротар Н. Ю. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду: дис. д-ра політ. наук: 23.00.02 / Н. Ю. Ротар. — Чернівці, 2007. — 517 с.

8. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук. з держ. управління : 25.00.01 / В. В. Тертичка. — К., 2004. — 36 с.

9. Яковлев Д. В. Політична взаємодія як комунікативний процес : медіатизація, демократизація, раціоналізація / Д. В. Яковлев. — Одеса : Астропринт, 2009. — 288 с.

10. А. Sen. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia.* Milano, Oscar Mondadori, 2012.

### NOTE

<sup>1</sup> Citiamo come esempio la votazione per il budget sia del 2015 che del 2016, quando molti deputati hanno affermato che il governo li ha costretti a votare per il budget senza renderlo noto prima.

<http://finance.bigmir.net/news/economics/53003-Za-kakoj-bjudzhet-vslepuju-progolosovali-deputaty--ifografika-?>

<sup>2</sup> Secondo il centro di Rasumkov (un importante centro di sondaggi in Ucraina) in settembre 2015 più di 66 % dei rispondenti hanno detto, che “il paese va nella direzione sbagliata”, e più di metà hanno risposto che sono pronti a partecipare alle proteste sociali:

<http://rian.com.ua/analytics/20151007/374835622.html>

<sup>3</sup> Nel primo anno dopo Maidan c’era il fenomeno di cosiddetto “lustrismo stradale” o anche “lustrismo della spazzatura” – quando gli attivisti gettavano i politici, che secondo i protestanti, erano corrotti, nei cassonetti stradali.

[http://rian.com.ua/trend/beating\\_Shufrich/](http://rian.com.ua/trend/beating_Shufrich/)