

УДК 316.334.3

С.В. ЧАВКИНА

СПЕЦІАЛЬНІ ТЕХНОЛОГІЇ ВРАХУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ТА ПОЛІТИЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

У статті проаналізовано проблему використання низки спеціальних технологій, за допомогою яких, використовуючи експресивну, консультативну, директивну та спонукальну функції громадської думки, здійснюється вплив на процеси управління. Розглянуто такі технології, як “спіраль мовчання”, консультативний референдум, подолання електорального абсентеїзму, технологія лобізму.

Ключові слова: *управлінські функції громадської думки, “спіраль мовчання”, консультативний референдум, абсентеїзм, лобізм.*

Процеси інституціалізації громадської думки в демократичному суспільстві, зокрема в українському, яке перебуває на стадії трансформації, все активніше висувають на передній план соціологічної науки і практики проблематику не тільки вивчення, а і врахування громадської думки як в діяльності органів управління державою, регіонами, так і в організаційній та ідеологічній роботі політичних партій та громадських організацій. При цьому серед проблем аналізу громадської думки (її виникнення і розвитку, формування, функціонування, висловлення, врахування) саме останні на сьогодні найменше вивчені.

Мова, таким чином, іде про аналіз управлінської функції громадської думки, яка реалізується через використання таких її підфункцій, як директивна, експресивна, консультативна, спонукальна. Ця проблематика в загальному вигляді порушувалася та аналізувалася в працях дослідників громадської думки [3, с. 87–90; 5, с. 104–128; 6, с. 83–86]. Водночас конкретні форми, механізми, технології врахування громадської думки в діяльності органів влади, управління, політичних організацій вивчені дуже стисло та поверхово. Особливо йдеться про деякі спеціальні, специфічні технології врахування громадської думки. Подібна ситуація, без сумніву, стримує подальший розвиток демократії в країні.

Мета статті – розглянути деякі спеціальні технології врахування громадської думки (аналізуються чотири такі технології – по одній стосовно кожної із підфункцій управлінської функції громадської думки), які певним чином використовуються в Україні й зарубіжних країнах та можуть бути за умови адаптації та подальшої розробки використані для прискорення процесів демократизації українського суспільства, становлення в Україні громадянського суспільства взагалі.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, недоцільно детально розглядати чотири основні підфункції управлінської функції громадської думки, аналіз яких, зокрема, здійснено в джерелах, що згадувалися, та в іншій спеціальній літературі. Тому, не розглядаючи досить прості форми та технології врахування громадської думки, перейдемо до тих, що мають велике значення для теорії і практики соціологічної науки та розроблені на сьогодні досить неглибоко. Мова йде про такі (далі ми називаємо їх не підфункціями, а функціями):

– експресивна функція – технологія “спіралі мовчання” та “зміщення останньої хвилини”;

– консультативна функція – технологія організації та проведення консультативних референдумів;

– директивна функція – технологія подолання електорального абсентеїзму;

– спонукальна функція – технологія лобізму.

Однією з важливих технологій реалізації експресивної функції громадської думки (у цьому випадку краще казати про “технології”, ніж про “механізми”) виступає так званий ефект “спіралі мовчання”. Йдеться про таке: найчастіше, коли кажуть про реалізацію експресивної підфункції громадської думки в управлінні, мають на увазі те, що громадська думка, незалежно від того, у яких умовах вона “діє”, завжди займає певну позицію стосовно фактів і подій життя суспільства, діяльності органів управління.

Звідси випливає, що органи управління, політичні інститути суспільства завжди змушені враховувати позицію громадської думки при прийнятті та реалізації будь-яких рішень. В одній зі статей ми вже казали про проблеми механізмів врахування громадської думки, що виступає в експресивній функції [9, с. 202–210]. Але мова йшла, як це простежується і в працях інших авторів, про врахування в діяльності органів управління громадської думки більшості або значної частини населення, громадськості.

Подальший аналіз цієї проблеми приводить до висновку, що розглядати її необхідно, враховуючи також специфіку впливу на рішення органів управління громадської думки, інакше кажучи, “меншості” населення. Мова йде про вплив на діяльність цих органів так званого ефекту “спіралі мовчання”. Тобто про стан громадської думки меншості населення, яка, на відміну від більшості, що найчастіше відкрито висловлює свою думку, іноді відчуває себе ізольованою та намагається приховати свої думки та оцінки, які можуть бути сприйняті оточенням як не зовсім адекватні.

Відомо, що термін “спіраль мовчання” ввела в соціологічний обіг відома німецька дослідниця громадської думки Е. Ноель-Нойман, яка й описала це явище, наявність якого була підтверджена спеціальними експериментами [4, с. 30–95]. Але нас у цьому випадку цікавить специфіка впливу ефекту “спіралі мовчання” на різноманітні аспекти діяльності

органів управління, в першу чергу – коли мова йде про вплив на електоральні процеси, прогнозування результатів виборів тощо.

А такий вплив дійсно існує. Як зазначає В.А. Полторак, мова йде про “ефект зміщення останньої хвилини”, який характеризує “поведінку” громадської думки меншості населення, громадськості, та повинен обов’язково враховуватися [7, с.369]. Що мається на увазі? Серед громадян чи електорату в період проведення виборчих кампаній, багато людей, яким притаманний стан “спіралі мовчання”, тобто вони відчують, що їх думки відрізняються від думок більшості громадян, виборців. Тому до останньої хвилини вони намагаються не демонструвати своїх позицій. Але такі позиції, відмінні від позицій більшості, реально існують. Нарешті, коли органи управління визначають ставлення населення до їх дій, навіть враховуючи результати опитувань громадської думки (під час таких опитувань громадяни, яким притаманний стан “спіралі мовчання” найчастіше не виказують своїх позицій, ухиляються від відповідей на поставлені запитання), часто виявляються значні групи населення, які “поводять себе” не так, як очікувалося. Наприклад, голосують на виборчих дільницях таким чином, що можуть повністю чи частково змінити підсумки голосування.

Електоральна практика в Україні, зокрема, має дуже значний досвід такої поведінки виборців. Так, на парламентських виборах 2006 та 2007 рр. одна з політичних сил “раптово” підвищила показники голосування за неї своїх прихильників на 10% порівняно з тими оцінками, які давалися при проведенні соціологічних досліджень.

Найбільш очевидною, з першого погляду, є велика роль консультативної функції громадської думки в управлінні. Дійсно, практично будь-яке рішення, що приймається в державі з демократичною формою правління, не може бути підготовлене та затверджене без врахування стану громадської думки щодо відповідної проблеми. Але насправді саме врахування громадської думки, що “надходить” до органів управління в її консультативній формі, вивчене мало. Як, яким чином враховується у цьому випадку громадська думка? На нашу думку (хоча ми не претендуємо на істину в останній інстанції), можливі такі технології врахування:

- “пряме включення” громадської думки в тексти рішень, що приймаються органами управління, менеджерами;
- використання “порад” громадської думки при розробці різноманітних програм, проектів, рекомендацій тощо при підготовці рішень, зокрема в ході виборчих кампаній;
- врахування громадської думки, яку узнають органи управління, місцевого самоврядування, державні органи в процесі проведення так званих “консультативних референдумів”.

Щодо першого та другого випадків, які вказані вище, процес врахування громадської думки досить очевидний. Так, якщо орган управління готує рішення, які повинні цілком відповідати потребам

громадян при вирішенні тих чи інших проблем, то в процесі підготовки подібних рішень громадська думка, яка виявлена в процесі опитувань чи “трансмисована”, наприклад, засобами масової інформації, включаються у тій чи іншій формі чи безпосередньо в текст рішення, чи у підготовчі матеріали.

Дещо складніше, але і продуктивніше використовується громадська думка в процесі розробки різноманітних проектів, програм тощо. Наприклад, коли розробляється, формується стратегія виборчої кампанії, то громадська думка виступає практично як найважливіше джерело інформації. Без неї неможливо визначити округ, де найкраще балотуватися тому чи іншому кандидату; за її допомогою визначаються цільові групи електорату такого кандидата; вона відіграє найважливішу роль при визначенні тих проблем, які є найгострішими в тому чи іншому виборчому окрузі та потребують безумовного включення в стратегію виборчої кампанії та виборчу програму кандидата чи партії, що йдуть на вибори.

Але, безумовно, найважливіший напрям використання громадської думки в управлінні в її консультативній функції – це її вивчення і подальше врахування в процесі проведення консультативних референдумів. Цей різновид референдуму (є й такі референдуми, які виступають як дійсний спосіб прийняття рішень самі по собі або з подальшою імплементацією їх рішень органами законодавчої влади) використовується дуже часто, оскільки соціальна та політична практика розвитку демократичних держав яскраво свідчить про те, що вирішувати будь-які проблеми виключно шляхом проведення референдумів, надання їм імперативного значення дуже небезпечно, оскільки цілу низку проблем (наприклад, підвищення цін, проголошення держав незалежними тощо) практично неможливо вирішувати за допомогою референдумів. Тому, зокрема, у багатьох країнах вони взагалі не використовуються в такому вигляді.

Саме з цих причин у багатьох випадках референдуми використовують як технології визначення позицій громадськості з тих чи інших проблем, збирання різноманітної соціальної чи політичної інформації, яке проводиться в загальнонаціональному чи регіональному масштабі. Тобто органи управління, влади вивчають таким чином ставлення населення країни чи регіону до шляхів вирішення якихось проблем, потім, враховуючи таку інформацію, приймають рішення.

Такий підхід, як свідчить світова практика, є дуже продуктивним. Водночас при проведенні таких референдумів, оцінюванні інформації (надійності, об’єктивності, репрезентативності її) треба враховувати деякі проблеми, що виникають при організації консультативних референдумів. В.А. Полторак називає негативні чинники, що впливають на “якість” здобутої в процесі референдумів громадської думки [6, с. 187–189].

Основний з них – це те, що при проведенні будь-яких референдумів влада здобуває не тільки громадську думку, тобто компетентні судження достатньо поінформованих з відповідної проблеми громадян, а й

інформацію, що пов'язана із суспільними настроями, передчуттями тощо. Відповідно, проведений референдум може дуже нечітко виявити дійсну точку зору більшості громадян, які були, зокрема, в період проведення референдуму стурбовані якимось складними та невирішеними проблемами.

Ще один важливий чинник, який часто заважає здобувати в процесі проведення консультативних референдумів надійну, об'єктивну, правдиву інформацію щодо реального стану громадської думки, – це проблеми в організації самого референдуму. В першу чергу мова йде про те, яким чином в опитувальному листі ставляться запитання, на які повинні відповісти громадяни. На жаль, до формулювання цих запитань дуже рідко залучаються професійні соціологи, що зумовлено не стільки небажанням їх залучати, скільки бажаннями суб'єктів референдумів, тобто тих, хто їх організовує та проводить, вирішити свої корисливі політичні чи інші завдання.

Практика проведення референдумів ряснить прикладами, коли “потрібне” формулювання запитання референдуму призводило до здобуття такого результату, який знадобився органам, що його організували. Взяти хоча б референдуми, проведені в Україні щодо її незалежності в березні та грудні 1991 р., які, багато в чому завдяки формулюванню запитань, дали практично протилежні результати. Водночас треба відзначити, що при надійній та науково обґрунтованій організації консультативних референдумів, вони дають дуже важливу, корисну інформацію про стан громадської думки, яка може бути використана в управлінні.

Розглядаючи форми врахування громадської думки в процесі реалізації її директивної підфункції, треба в першу чергу проаналізувати безпосередньо сам процес її функціонування як специфічної “управлінської” системи впливу на органи управління та на рішення, що ними приймаються. В.Л. Осовський цілком справедливо вважав, що включення громадської думки в процес прийняття соціальних рішень відбувається у двох основних формах. Перша – через організовані та здебільшого юридично оформлені акції соціальної поведінки, ініційовані громадськістю. Це, передусім, участь громадян у виборах на різних рівнях до різних гілок влади, у маніфестаціях, діях груп тиску тощо [5, с. 114].

Розглядаючи цю важливу проблему, треба, на нашу думку, звернути увагу на дві такі обставини, пов'язані з реалізацією директивної функції громадської думки. Одна з них – рівень участі громадян у процесі прийняття таких “директивних” рішень та проблеми їх легітимності. Інша – аналіз того, наскільки подібна електоральна діяльність, безпосередня участь у виборах, є дійсно вираженням, вибором громадської думки.

Якщо казати про першу із проблем, то слід говорити про активність участі громадян в електоральних процесах, тобто безпосередньо у процесах реалізації директивної функції (підфункції) громадської думки. Зрозуміло, що у країнах з розвинутою демократією та в суспільствах, що

трансформуються, таких як російське чи українське, активність подібної участі різна. Але є загальна тенденція – вона постійно знижується. Все більше людей ігнорують участь у виборах і таким чином, безумовно, стримують процес ефективної реалізації директивної функції громадської думки. Мова йде не про те, наскільки це не суперечить законодавствам тих чи інших держав: у багатьох із них прийняті відповідні квоти на призначення виборів такими, що відбулися, навіть якщо бюлетені отримують та голосують ними навіть менше ніж 50% потенційних виборців. Мова іде про те, наскільки в подібних умовах, коли на виборчі дільниці приходять 30–40% зареєстрованих виборців, директивну функцію громадської думки можна вважати дійсно реалізованою.

Зрозуміло також, що необхідність її ефективної реалізації потребує посиленої боротьби з так званим виборчим, електоральним абсентеїзмом. Які міри для цього потрібні у першу чергу? Вони прямо впливають, на наш погляд, з тих причин, які призводять до подібного абсентеїзму. Такі причини, фактори добре охарактеризувала польський соціолог А. Мішальська, думку якої приводить В.Л. Оссовський у вже цитованій вище праці. Перша із цих причин – реакція на примусову політизацію процедури виборів за часів так званого “реального соціалізму”, коли участь громадян у виборах розглядалася як примусовий обов’язок. Тому в сучасній суспільній ситуації багато з потенційних виборців користуються можливою свободою неучасті в політичних процедурах. Особливо це стосується тих, хто дійсно не має сильних мотивів для голосування, не зробив свого вибору серед кандидатів чи партій, що балотуються. Отже, шляхи виправлення подібної ситуації – реальна та ефективна пропаганда, піар щодо необхідності участі у виборах, оскільки протилежна електоральна поведінка може призвести до негативних наслідків (яких саме й повинно пояснюватися).

Друга причина електорального абсентеїзму – мотивована опозиція суспільному статус-кво. Третя – реакція на стан соціальної аномії, руйнування звичних офіційних норм регуляції соціальної поведінки, швидких зрушень соціальних статусів. Можна казати й про інші причини електорального абсентеїзму, які особливо притаманні політичній ситуації в Україні, зокрема такі, як відсутність реального вибору політиків чи партій, які б, з точки зору населення, змогли реалізувати якісь реальні соціальні чи економічні зміни в суспільстві; загальна невіра в можливості чинної системи організації влади; навіть, ліквідація у виборчих бюлетенях позиції “проти всіх”.

У будь-якому разі очевидно, що лише максимальне збільшення частки виборців, що реально беруть участь у голосуванні (але, зрозуміло, за рахунок демократичних методів, а не таких, які відбуваються в Білорусі чи в середньоазіатських пострадянських країнах), може посилити, зробити ефективною реалізацію директивної функції громадської думки.

Але, як зазначалося вище, є ще одна дуже важлива обставина, що характеризує рівень та ефективність реалізації цієї функції. Мова йде про

таке. Чи дійсно в електоральних перевагах виборців, результатах їх голосування відображається громадська думка, яка існує на відповідний час відносно обрання відповідних політиків чи партій? Чи можемо ми мати в цьому випадку справу із суспільними настроями, передчуттями тощо. Вище ми вже порушували цю проблему, і очевидно, що її аналіз потребує подальшого детального вивчення в спеціально підготовленій науковій праці.

Зрозуміло, що директивна функція громадської думки, її прямий вплив на формування органів управління відіграють у суспільстві найважливішу, з погляду участі громадської думки, в управлінні роль. Але, як цілком справедливо стверджує російський фахівець С.Н. Пшизова, “відомо, що у більшості сучасних країн громадяни можуть впливати на політику держави або участю у виборах органів влади, або безпосередньо контакту зі своїми представниками і посадовими особами як особисто, так і діючи у складі якихось груп інтересів. Зрозуміло, що значна частина громадян будь-якої демократичної держави обмежує свою участь в політиці голосуванням на виборах. Водночас більша чи менша частина населення у будь-якій країні має додаткові можливості впливати на процес прийняття рішень у своїх інтересах” [8, с. 77–78].

Найчастіше, коли мова йде про дії населення, громадської думки на подібному “позаелекторальному” політичному ринку (і ми про це вже неодноразово згадували у своїх статтях) говорять про тиск на владу з боку громадської думки через активну участь населення у всіляких демонстраціях, мітингах, страйках (навіть згадуються більш активні форми тиску, такі як повстання тощо). Але такий підхід є обмеженим, оскільки є й інші форми тиску на владу.

Зокрема, цитована вище С.Н. Пшизова зауважує, що серед практик, що виходять за межі регулярних електоральних процедур, значне місце посідає лобізм. І це дійсно так! З точки зору реалізації плюралістичних соціальних інтересів, які наявні в суспільстві, значну вагу має діяльність з лобіювання різноманітних інтересів різних соціальних, етнічних, професійних й інших груп у представницьких та виконавчих органах влади, а також органах місцевого самоврядування. Сьогодні існує значна кількість різноманітних методів, технологій лобіювання інтересів груп населення в органах влади.

З одного боку, для реалізації подібних цілей використовується створення різноманітних, так званих, лобістських організацій, спілок, корпорацій, через які здійснюються процеси лобіювання. З іншого – подібне лобіювання здійснюється і за допомогою впливу на різні органи влади громадської думки. Це відбувається через використання таких технологій: передача депутатам, іншим посадовим особам результатів опитувань громадської думки з тих чи інших питань; публікація подібних даних у ЗМІ або Інтернеті; опублікування результатів голосування депутатів з тих чи інших проблем, які не збігаються (або навіть

суперечать) інтересам населення регіонів, які делегували депутатів в органи влади, та ін.

Окремий спосіб впливу громадської думки в її спонукальній функції в процесі лобіювання – це використання такого каналу актуалізації громадської думки, як листи, причому не тільки поштові, а й такі, що поширюються через Інтернет, електронну пошту. Найбільш відома в цьому плані технологія “у коренів трави” (“grass roots loobying”), сутність якої в тому, що проводиться широкомасштабний масований та концентрований “лобістський” удар – десятки тисяч людей одночасно протягом декількох годин або днів “закидають” парламентарів або посадових осіб, виконавчі органи влади листами, факсами, телефонними дзвінками, повідомленнями через Інтернет тощо. Усі ці повідомлення порушують одну й ту саму проблему і подібна масовість висловлення громадської думки реально спонукає органи влади реагувати на них. Так, І.В. Альошина наводить приклад того, як подібним чином у 1983 р. банки та асоціації організували кампанію, метою якої було примусити сенаторів та конгресменів у США скасувати закон, яким передбачалася сплата податку з відсотків за депозитами та іншим вкладеннями на користь федерального уряду [1, с. 143–144].

Використання листів з подібною метою має ширше значення. Так, А.Ю. Вуйма відзначає, що подібне використання листів дає найбільший ефект, коли вони одночасно надсилаються у всі ЗМІ та публікуються (це вже завдання служби паблік рилейшнз); коли надсилаються та оприлюднюються “відкриті” листи; коли поширюються листи одночасно та масово – в усі державні установи; коли подібні листи надсилаються із підписами багатьох людей тощо [2, с. 53].

Зрозуміло, що між органами влади, управління, депутатським корпусом, з одного боку, та громадською думкою – з іншого, існують дуже непрості та неоднозначні “відносини”. Не завжди органи влади хочуть (та й можуть) враховувати думки та позиції населення, які артикулюються громадською думкою, також не завжди громадська думка набуває такої ваги, щоб ефективно впливати на дії органів влади. У будь-якому випадку треба чітко відзначити ту обставину, що процеси лобіювання дійсно є однією з форм реалізації спонукальної думки поряд з такими, як організація мітингів, страйків, демонстрацій, нарешті – заходів піару. До речі, більш глибоке вивчення цієї проблеми, на наш погляд, є одним із пріоритетних напрямів дослідження управлінських функцій громадської думки.

Висновки. Проведений аналіз свідчить про те, що існує доволі багато технологій аналізу і врахування громадської думки в управлінні з використанням різних підфункцій управлінської функції громадської думки. Водночас такі достатньо складні та специфічні технології її врахування, які викладені в цій статті, на сьогодні вивчаються дуже поверхово і, як наслідок, дуже незначною мірою використовуються в Україні в процесі демократизації всіх аспектів її політичного життя. Отже,

практичний висновок, який є безумовним: подальше вивчення, розробка, використання різноманітних технологій врахування громадської думки в управлінні соціальними і політичними процесами в українському суспільстві є сьогодні одним з найактуальніших завдань соціологічної науки, а також політології та політичного маркетингу.

Список використаної літератури

1. Алешина И. Паблик рилейшнз для менеджеров и маркетеров / И. Алешина. – М. : ГНОМ-ПРЕСС, 1997. – 256 с.
2. Вуйма А.Ю. Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений / А.Ю. Вуйма. – СПб. : Питер, 2008. – 383 с.
3. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений / Б.А. Грушин. – М. : Изд-во политической литературы, 1967. – 400 с.
4. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания : пер. с нем. / Э. Ноэль-Нойман. – М. : Прогресс-Академия : Весь мир, 1996. – 352 с.
5. Осовський В.Л. Соціологія громадської думки / В.Л. Осовський. – К. : Фоліант : Стилос, 2005. – 186 с.
6. Полторац В.А. Соціологія общественного мнения / В.А. Полторац. – К. ; Днепропетровск : СОЦИОПОЛИС, 2000. – 264 с
7. Полторац В.А. Спіраль мовчання / В.А. Полторац // Соціологія політики : енцикл. словник / [авт.-упоряд.: В.А. Полторац, О.В. Петров, А.В. Толстоухов]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2009. – 442 с.
8. Пшизова С.Н. Становление политических рынков как теоретическая проблема / С.Н. Пшизова // Политическая теория, язык и идеология / [редкол. Н.А. Романович и др.]. – М. : РОССПЭН, 2008. – С. 71–90.
9. Чавкина С.В. Механизмы реализации экспрессивной функции общественного мнения в условиях развития демократических процессов в украинском обществе / С.В. Чавкина // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2011. – Вип. 49. – С. 202–210.

Чавкина С.В. Специальные технологии учета общественного мнения в деятельности органов управления и политических организаций

В статье анализируется проблема использования ряда специальных технологий, с помощью которых, применяя экспрессивную, консультативную, директивную и побуждающую функции общественного мнения, осуществляется воздействие на процессы управления. Рассмотрены такие технологии, как “спираль молчания”, консультативный референдум, преодоление электорального абсентеизма, технология лоббизма.

Ключевые слова: управленческие функции общественного мнения, “спираль молчания”, консультативный референдум, абсентеизм, лоббизм.

Chavkina S. Special technologies of public opinion consideration in the activities of administrating authorities and political organizations

Problem of usage of set of special technologies, with help of which, using expressive, consultative, directive and propulsive functions of social opinion, its action on control processes is being executed, is being analysed in the article.

Such technologies, as “spiral of silence”, consultative referendum, overcoming of electoral absenteeism, technology of lobbyism, are being researched.

Key words: *administrative functions of public opinion, “spiral of silence”, consultative referendum, absenteeism, lobbyism.*