

УДК 316.334.3 (477)

С.В. ЧАВКІНА

**ДИРЕКТИВНА ФУНКЦІЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ****Чавкіна Світлана Володимирівна** – Запорізький національний технічний університет, кафедра соціальної роботи, старший викладач

У статті розглянута така актуальна та важлива для сучасного демократичного суспільства проблема, як специфіка реалізації громадської думки в якості механізму прямого впливу на діяльність державних органів управління, тобто в її директивній функції. Аналізується низка проблем, пов'язаних із підвищенням ефективності реалізації громадської думки, зокрема, форми реалізації директивної функції громадської думки, рівні імперативності рішень, що приймаються, проблеми запобігання спробам маніпуляції громадською думкою.

**Ключові слова:** громадська думка, директивна функція, врахування громадської думки.

В статті рассмотрена такая актуальная и важная для современного демократического общества проблема, как специфика реализации общественного мнения в качестве механизма прямого влияния на деятельность государственных органов управления, то есть – в его директивной функции. Анализируются проблемы, связанные с повышением эффективности реализации общественного мнения, в частности, формы реализации директивной функции общественного мнения, уровни императивности решений, которые принимаются, проблемы предотвращения попыток манипуляции общественным мнением.

**Ключевые слова:** общественное мнение, директивная функция, учет общественного мнения.

In the article such actual and important for modern democratic society problem, as specific of realization of public opinion, is reviewed as a mechanism of direct influence on activity of public organs of management, means that – in his directive function. Problems, related to the increase of efficiency of realization of public opinion, particularly, forms of realization of directive function of public opinion, levels of imperativeness of decisions which are accepted, problem of prevention of attempts of manipulation public opinion, are analysed.

**Keywords:** public opinion, directive function, consideration of public opinion.

© С.В. Чавкіна, 2012

**Постановка проблеми.** Серед усіх управлінських функцій громадської думки (експресивна, консультативна, директивна, спонукальна), мабуть, ключове місце займає функція директивна. Суть її в тому, що громадськість, громадська думка може виносити і виносить з тієї чи іншої проблеми рішення, що має строго імперативний, обов'язковий характер. Ключове, оскільки, з одного боку, саме вона відображає сутність громадської думки як соціально-політичного інституту, найважливішого інструменту демократії. З іншого – оскільки, на відміну від процесів реалізації інших управлінських функцій громадської думки, у цьому випадку мова йде про безпосереднє включення громадської думки (а отже, масової свідомості) в управління соціально-політичними процесами, виникає цілий ряд організаційно-практичних проблем і ситуацій, рішення яких абсолютно необхідно і вимагає розробки та впровадження спеціальних управлінських програм, технологій і рішень.

Отже, зовні, при загальному розгляді, директивна функція громадської думки цілком очевидна і зрозуміла. Населення (в ході виборів – електорат) приходять на виборчі дільниці, голосує і, тим самим, виносить певне рішення, яке є абсолютно обов'язковим, імперативним для виконання органами управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізом проблеми директивної функції громадської думки займалися такі видатні соціологи, як Б.А.Грушин [1], В.Л.Оссовський [2], В.А.Полторак [3]. Характеризуючи в цьому плані змістовні та ме-

тодичні підходи до використання громадської думки як «інструменту» прийняття рішень, В. А. Полторак наступним чином характеризує специфіку фіксації і використання громадської думки в плані її імперативного впливу на процеси управління. Вибори – це проведення опитування громадської думки на основі всієї генеральної сукупності, предметом вивчення в якому виступають персоналії (люди, партії тощо, але не проблеми) та результати якого відповідно до законодавств демократичних країн є обов'язковими для діяльності політичних інститутів.

Референдуми – це такі опитування громадської думки, в рамках яких також аналізується інформація по всій генеральній сукупності, а предметом вивчення тут виступають не персоналії, а конкретні проблеми життєдіяльності суспільства, на вибір шляхів вирішення яких проводиться голосування, результати якого мають або обов'язковий характер, або «дорадчий» (консультативні референдуми). Нарешті опитування громадської думки як такі можуть проводитися як за визначеною організованою вибіркою, так і за всією генеральною сукупністю (наприклад, переписи населення), при цьому їх результати не мають обов'язкового, імперативного характеру для виконання органами управління [3, с. 158].

При всій простоті й очевидності такого підходу до визначення виборів і референдумів як специфічних різновидів опитувань громадської думки, тут виникає ціла низка проблем, практично мало вивчених не тільки у вітчизняній, а й у світовій

соціологічній літературі. Починаючи з проблеми, чи дійсно такі імперативні рішення приймає громадська думка, а не використовуються інші механізми відповідного вибору і закінчуючи проблемою форм імперативного впливу громадської думки на соціально-політичні інститути суспільства або рівнів імперативності врахування громадської думки ними.

**Мета дослідження.** Проаналізувати ряд істотних, основних проблем, пов'язаних з реалізацією директивної функції громадської думки, її роллю безпосередньо в системі соціально-політичного управління демократичним суспільством, специфікою і характером врахування громадської думки у прийнятих у процесі реалізації її директивної функції управлінських рішень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Враховуючи слабку розробленість в соціологічній і політологічній науковій літературі відповідної проблематики, у статті виділені і розглядаються лише кілька ключових проблем, пов'язаних з реалізацією директивної функції громадської думки.

Перша важлива проблема, безпосередньо пов'язана з реалізацією директивної функції громадської думки, полягає власне в інтерпретації того, що в ситуації впливу на органи управління виступає як ключовий елемент впливу. А саме: громадська думка може безпосередньо відбивати ціннісні установки людей, їхні політичні орієнтації та переконання. Іншими словами, чому, під впливом яких чинників людина, наприклад, тим чи іншим чином голосує в процесі виборчої кампанії?

Зовні видається цілком очевидним той факт, що головну роль тут відіграють саме політичні орієнтації та установки людей. Проте, насправді тут не все так просто. Подібні орієнтації та установки у відповідній ситуації (наприклад, у ході виборчої кампанії) можуть змінюватися, коригуватися і найчастіше змінюються саме під впливом громадської думки.

Візьмемо найпростіший приклад: у другий тур виборів вийшли два кандидати. Виборець, який в принципі не підтримував жодного з них і в першому турі виборів голосував за іншого кандидата, повинен зробити свій вибір і віддати свій голос одному з цих двох. Під впливом чого він зробить відповідний вибір? Ймовірно, саме під впливом громадської думки, яка сформувалася на даний момент виборчої кампанії щодо цих кандидатів і/або їхніх програм.

Адже громадська думка – це стан масової свідомості, що містить у собі приховане або явне, досить стійке і компетентне оціночне ставлення різних соціальних груп (а отже, і індивідів, що входять до них) до проблем, подій і фактів дійсності.

Наведений вище приклад, природно, показує «крайню» ситуацію. Однак більш глибокий аналіз проблеми «включеності» громадської думки в процесі політичного і соціального вибору говорять про те, що саме вона відіграє тут основну роль. Адже навіть якщо певний індивід має свої стійкі думки і переваги в плані шляхів вирішення тієї чи іншої проблеми, на нього в будь-якому випадку «тисне» громадська думка, що склалася в той чи інший час,

в тій чи іншій ситуації, в тому чи іншому регіоні. Саме через її «фільтри», безумовно, проходять, коригуються наявні в індивіда стійкі цінності та установки.

Тому, з нашої точки зору, можна зробити досить серйозний і аргументований висновок про те, що індивід у процесі виборів або референдуму голосує не «своїми стійкими установками», а «скоригованими під впливом громадської думки позиціями». Звідси цілком зрозуміла основна мета будь-якої виборчої кампанії: шляхом впливу на громадську думку змінити або, навпаки, закріпити ті чи інші установки, спонукання електорату, що склалися у нього в процесі політичної активності.

Друга проблема, пов'язана з реалізацією директивної функції громадської думки в соціально-політичному управлінні, – форми її реалізації. Вище вже йшлося про два основні – вибори і референдуми (про специфіку обліку громадської думки під час їх проведення мова піде нижче), однак, чи можна обмежитися лише ними. Безумовно – ні! Сфера «застосування» директивної функції громадської думки (враховуючи ту обставину, що в якості суб'єктів громадської думки виступають різні групи населення в рамках «підконтрольної» їх впливу сфери життя суспільства) набагато ширше. Можна виділити, принаймні, два наступні напрямки, форми такого застосування громадської думки.

З одного боку, це всілякі форми самоврядування, використовувани в трудових колективах. Тут застосовуються різні «положення», у тому числі закріплені в профспілкових документах. Очевидно, що в ряді випадків такі форми прямої демократії явно передбачають реалізацію громадської думки в її директивній функції. Наведемо лише один аспект такої діяльності. Відомо, що однією з головних умов оголошення страйку практично повсюдно в документах про вирішення трудових спорів виступає вимога голосування за початок подібної акції членів колективу (як правило, «конституційної» більшості, тобто двох третин). При цьому спеціально визначаються умови, що регламентують поведінку й оцінку в плані матеріальної винагороди, навіть у разі неможливості продовження роботи тих членів колективу, які не підтримали рішення про початок страйку.

З іншого боку, подібні ж форми прямої демократії з використанням директивної функції громадської думки використовуються і за місцем проживання населення. Ми маємо на увазі не місцеві референдуми, а сходи сільських жителів, зборів громадян за місцем проживання, на яких приймаються обов'язкові для виконання рішення, пов'язані з організацією життєдіяльності мікрорайонів. Нове життя в подібне використання директивної функції громадської думки «вдихнула» організація кондомініумів, тобто об'єднань мешканців, які відмовляються від послуг житлових контор і самостійно приймають рішення з усіх проблем життєдіяльності.

Цікавою є, до речі кажучи, така обставина, що підкреслює важливість реалізації директивної функції громадської думки в цьому плані. Відомо, що в 2011 р. уряд України прийняв низку рішень,

спрямованих на максимально активне просування в країні подібних форм об'єднання мешканців. У той же час процес цей гальмується саме тим, що населення «не голосує» за організацію кондомініумів (не будемо тут говорити про всі причини цього, принаймні, одна очевидна: у рішеннях, прийнятих органами управління, не передбачається норма про попередній капітальний ремонт такого житла і люди, які проживають тут, побоюються брати на себе таку відповідальність за наявності масової несплати за надані комунальні послуги). Справа дійшла до того, що керівництво, наприклад Києва, виступило зі спеціальною заявою, в якій гарантує невтручання в цей процес і віддає прийняття відповідних рішень повністю «на відкуп» мешканцям будинків. Як видно, подібні форми прямої демократії мають очевидну тенденцію до розширення і розвитку.

Наступна, третя важлива проблема, пов'язана зі специфікою реалізації директивної функції громадської думки, пов'язана з питаннями, так би мовити, рівня імперативності прийнятих рішень, тобто декларованого в регламентуючих документах «рівня обліку» громадської думки. Що стосується прямих форм демократії на виробництві та за місцем проживання населення, про які йшлося вище, то очевидно, що тут проблема вирішується через детальну регламентацію при затвердженні відповідних документів та положень (до речі, також важливі і цікава проблема, що вимагає спеціального розгляду).

Що ж стосується основних «форм реалізації директивної функції громадської думки, а саме: виборів і референдумів, то тут необхідно зробити наступні зауваження. Щодо референдумів, то справа йде таким чином. Відомо, що референдуми, тобто способи прийняття законів і винесення інших рішень з найбільш важливих проблем життя суспільства і регіонів, прийнятих безпосередньо народом, населенням, діляться на так звані обов'язкові та консультативні.

У першому випадку мова йде про такі рішення, які після їх прийняття набувають обов'язкового юридичного статусу і вступають в силу на території всієї держави. Консультативні ж референдуми являють собою просто виявлення думок населення з тих чи інших проблем, які потім враховуються (або не враховуються) в тій чи іншій формі органами управління при прийнятті рішень. Тобто в цьому випадку ні про яку обов'язковість врахування громадської думки мова не йде.

Однак ситуація не проста і у випадку з обов'язковими референдумами. Так, в Україні результати такого референдуму вимагають обов'язкової імплементації Верховною Радою.

Саме тому, що український парламент у 2000 році цього не зробив по відношенню до результатів референдуму, проведеного за ініціативою Президента Л. Кучми (мова йшла про створення двопалатного парламенту, зменшення кількості депутатів у Верховній Раді та ін.), то результати референдуму (до речі, схвалені переважно більшістю тих, хто проголосував) не вступили в силу. Тут слід спеціально зазначити, що з цілої низки при-

чин сучасний і ефективний закон про референдуми до цих пір в Україні не прийнятий.

Що стосується такої форми врахування громадської думки в її директивній функції, як вибори, то тут усе залежить від прийнятих у різних державах законів про вибори. Здавалося б, абсолютно чітко і виразно виявлені тут принципи обов'язкового врахування громадської думки можуть тією чи іншою мірою коригуватися в рамках таких систем, як система попереднього обрання «виборців» в США і їх подальшого голосування, що вже призводило до ситуацій, коли Президентом США ставала людина, яка отримала в результаті дещо менше число голосів, ніж її конкурент.

Що стосується звичайних, традиційних систем голосування, то тут, як правило (якщо не говорити про такі екзотичні факти, як голосування в Україні на президентських виборах 2004 року, коли був «придуманий» третій тур голосування, що в дійсності відобразив застосування соціологічних і юридичних піарівських технологій), громадська думка дійсно повноцінно реалізується в її директивній функції.

При цьому реалізується в імперативному плані на останньому етапі виборчої кампанії, однак у консультативній функції застосовується при добір кандидатів і округів для їх балотування; у процесі вироблення оптимальних передвиборних програм та виборчих стратегій; визначення «цільових» груп електорату; аналізі перебігу виборчої кампанії; прогнозуванні її попередніх результатів та ін.

Саме ці обставини висувають на перший план ще одну – четверту – важливу проблему реалізації директивної функції громадської думки, а саме: її взаємозв'язок з політичним маркетингом, що отримує все більший розвиток в сучасних умовах. Мова йде про наступне: в умовах демократії формується політичний ринок, де існують і діють як продавці політичного товару, так і його покупці. При цьому, як вважає К. Дж. Ерроу, «в умовах капіталістичної демократії існують два основні способи колективного вибору: голосування, зазвичай використовується для прийняття політичних рішень, і ринковий механізм, що часто використовується для прийняття економічних рішень» [4, с. 15].

Отже, функціонування громадської думки на політичному ринку має підкорятися і підпорядковується всім основним вимогам і підходам, пов'язаних із законами і принципами ринку. Так, відомий французький соціолог П. Бурдьє, характеризуючи поле політики (саме так він називає політичний ринок), говорить про те, що це і є «місце, де в конкурентній боротьбі між агентами, які виявляються в неї втягнутими, народжується політична продукція, проблеми, програми, аналізи, коментарі, концепції, події, з яких і мають вибирати звичайні громадяни, що зведені до становища «споживачів» і тим більше ризикують потрапити в халепу, чим більш віддалені вони від місця виробництва» [5, с. 182].

Йдеться, отже, про те, що сам процес імперативного вибору громадською думкою того чи іншого кандидата, тієї чи іншої партії, варіанти вирішення тієї чи іншої проблеми є лише завер-

шальним етапом функціонування процесів, що здійснюються на політичному ринку і підкоряються всім вимогам і обставинам, що реалізуються на ньому. Природно, мова йде не тільки безпосередньо про специфіку функціонування політичного ринку. Не менше значення має та обставина, що реалізація директивної функції громадської думки в процесі виборів і референдумів (втім, як і в інших згадуваних вище ситуаціях) «підпорядковується», так би мовити, і всім основним технологіям роботи з громадською думкою як таким. І це п'ята розглянута нами проблема.

Уже згадуваний вище В. А. Полтораки робить у цьому плані наступний висновок: «З одного боку, оскільки вибори і референдуми – це опитування громадської думки, то використання найрізноманітніших прийомів підвищення надійності опитувань повинно призводити і до підвищення надійності, об'єктивності проведених виборів і референдумів. З іншого боку, оскільки це опитування, то при їх проведенні можуть бути використані найрізноманітніші прийоми, способи роботи з громадською думкою, її організації (не виключено, звичайно, і маніпулювання нею), які можуть стимулювати, видозмінювати, закріплювати і т.п. різні аспекти та елементи процесів вираження і фікса-

ції громадської думки» [3, с. 159].

**Висновки.** Проведений аналіз свідчить про значний потенціал громадської думки як соціально-політичного інституту демократичного суспільства при реалізації її директивної, імперативної функції. Громадська думка здатна і реально не тільки здійснює політичний вибір у процесі проведення виборів та референдумів, але й легітимізує подібний вибір, реалізуючи волю народу і перешкоджаючи спробам порушення демократії.

У той же час процес реалізації директивної функції громадської думки є досить складним, містить цілий ряд проблемних ситуацій. У першу чергу вони пов'язані з формами реалізації громадської думки в рамках соціально-політичної діяльності; різноманітними рівнями імперативності прийнятих на її основі рішень; формами та інтенсивністю її обліку; нарешті, можливостями використання з метою маніпуляції і необхідністю запобігання таких спроб. Таким чином, у міру зміцнення демократії в суспільстві, його просуванні до все більшого залучення народу до управління громадськими справами необхідними є величезна аналітична та практична робота з дослідження і вдосконалення процесів реалізації директивної функції громадської думки в управлінні суспільством.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений. – М.: Политиздат, 1967. – 400 с.
2. Оссовський В.Л. Соціологія громадської думки. – К.: ПЦ «Фоліант»; ВД «Стилос», 2005. – 186 с.
3. Полтораки В. А. Соціологія общественного мнения : Учебное пособие / В. А. Полтораки. – Киев – Днепропетровск : Центр «СОЦИОПОЛИС» – Изд-во «Арт-Пресс», 2000. – 264 с.
4. Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности : Пер. с англ. / Науч. ред., авт. предисл., послесл. Ф.Т.Алескерев. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2004.
5. Бурдые П. Социология политики / Пер. с фр.; сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. – М.: Socio logos, 1993. – 336 с.