УДК 351:911.372.7

Д. Ю. Полковниченко,
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ПРИ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

D. Polkovnichenko,
post-graduate student of Economical Theory and Finances Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

FORMATION OF PUBLIC OPINION IN TERRITORY MANAGEMENT DURING EMERGENCY SITUATIONS

У статті автор розглядає особливості формування громадської думки при управлінні розвитком територій в умовах надзвичайних ситуацій, аналізує змістовну сторону елементів механізму громадської думки.

In the article the author analyzes the features of the formation of public opinion in territory management during emergencies, analyzes the key elements of the mechanism of public opinion.

Ключові слова: громадська думка, територія, надзвичайна ситуація, управління.
Key words: public opinion, territory, emergency situation, management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як відомо, формальна модель процесу управління базується на основних принципах кібернетики, відповідно до яких управління являє собою форму взаємодії специфічно організованих, складних, сполучених один з одним матеріальних утворень — керуючого і керованого, які окремо такими не є. При цьому управління полягає в тому, що суб'єкт своїми спрямованими, як правило, інформаційними впливами контролює стан керованого об'єкта, спонукає його змінити свої параметри для досягнення наперед заданих суб'єктом результатів. В свою чергу, об'єкт діє на суб'єкт і сприяє виконанню його ролі в процесі управління, що досягається за допомогою створення зворотного зв'язку, як правило, інформаційного. Формування громадської думки є формою інформаційного впливу в державному управлінні, а сформована громадська думка, в свою чергу, впливає на суб'єктів управління за допомогою механізму зворотного зв'язку, дозволяючи, зокрема, оцінювати соціальну базу і визначати потенційну ефективність прийнятих рішень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання формування громадської думки розглядаються в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема таких, як А.І. Бобилєв, А.А. Возьмитель, Ю.И. Дерюгін, В.С. Коробєйніков, М.А. Шабанова та ін. Проте проблема формування громадської думки саме при управлінні розвитком територій та в умовах надзвичайних ситуацій потребує детальнішого висвітлення.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз проблеми формування громадської думки при управлінні розвитком територій в умовах надзвичайних ситуацій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Можна констатувати, що громадська думка — це той унікальний духовний феномен, який здатний розривати соціальну цілісність і з'єднувати роз'єднані спільноти, розпалювати ворожнечу і встановлювати громадський спокій. Не випадково громадська думка відігравала і відіграє значну роль у розвитку соціуму, що підтверджується досвідом як вітчизняної, так і світової історії.

Події кінця 2013—2014 року показали, що і в Україні громадська думка стала одним із дієвих та головних чинників суспільного розвитку. При цьому суб'єкти громадської думки мають широкі можливості прилюдно її виражати, вимагати врахування громадської думки при виробленні і прийнятті різноманітних політичних, економічних та інших рішень. Розвиваються різноманітні функції громадської думки. У практиці соціального управління та самоврядування знаходять вираження вже не тільки експресивна і контрольна функції громадської думки. Вона все більше реалізує свої оцінювальні, критичні, контрольні, консультативні, директивні функції. Набирає силу поведінкова, вольова компонента громадської думки.

Також події останніх років наочно продемонстрували і той факт, що ігнорування громадської думки послаблює престиж органів влади та керівників держави, лідерів політичних і громадських організацій, породжує

серйозне соціальне напруження, конфлікти, призводить до того, що громадська активність в окремих випадках, а особливо в надзвичайних ситуаціях може носити деструктивний характер.

Тому досить актуальним є розгляд можливостей формування та впливу громадської думки не тільки стосовно до таких традиційних сфер як політична та економічна ситуація, проведення виборів тощо, але й щодо її ролі та місця в управлінських взаємодіях, спрямованих на розвиток території в умовах НС.

Безперечно, громадська думка завжди важлива, але в умовах соціально-політичного загострення ситуації в країні (окремому регіоні) або в умовах НС вона повинна привертати до себе особливо пильну увагу з боку владних структур. Думка людей в таких ситуаціях є важливим індикатором оцінки як того, що відбувається, так і ефективності дій органів влади.

Як показують дослідження [1; 4], представники різних соціальних груп по-різному поводяться в надзвичайних ситуаціях. Одні проявляють пасивність і чекають допомоги, інші активно включаються в боротьбу за ліквідацію наслідків, треті — прагнуть будь-якою ціною уникнути всіх неприємностей і втрат, які неминуче з'являються в результаті НС.

Тому сьогодні, коли загроза зростання кількості НС, в тому числі і військового характеру, в Україні неухильно зростає, виникає гостра необхідність вивчення особливостей прояву і функціонування громадської думки на територіях, що потрапили під вплив НС, вивчення та прогнозування реальної картини реакції населення на ті чи інші ситуації через механізм формування і функціонування громадської думки. А наявність відповідних методик використання цього соціального феномена під час надзвичайних ситуацій має допомогти органам влади і органам державного управління приймати кваліфіковані рішення в екстремальних умовах, що супроводжують НС.

Що являє собою поняття "громадська думка"? Аналізуючи різні широко прийняті визначення цього поняття, на наш погляд, доцільно зупинитися на такому: громадська думка — це прояв масової і групової свідомості, в якій відбивається ставлення соціальних спільнот до явищ суспільного життя і один до одного [2].

Однак кажучи про громадську думку в умовах надзвичайних ситуацій, на наш погляд, слід скорегувати це поняття наступним чином: громадська думка в умовах надзвичайних ситуацій — це прояв масової і групової свідомості, в якій відбивається ставлення соціальних спільнот до ситуації, що склалася і що виражається у вироблених і розповсюджуваних оцінках, судженнях, емоціях і поведінкових установках.

У початковий період НС громадська думка має, як правило, деструктивний характер [5], основою чого є повна (значна) соціально-психологічна неготовність населення до адекватного сприйняття того, що сталося. Пояснюється це наступними причинами [3]:

— раптовістю і унікальністю будь-яких надзвичайних ситуацій;

— слабкою підготовкою переважної більшості населення до раціональних дій у разі надзвичайної ситуації;

— емоційною нестійкістю, зумовленою, зокрема, директивними формами управління в умовах порушення звичайних каналів управління;

— нестачею конкретної інформації і одночасно, свого роду, інформаційної анархією, що визначає часто стихійну і нерозумну поведінку багатьох людей;

— низьким порогом критичності до відомостей (чуток) у більшості населення, особливо до відомостей з неперевірених джерел інформації.

На останньому пункті необхідно зупинитися докладніше. Чутки, тобто інформація, достовірність якої не встановлена, грають в НС особливу роль. На жаль, чутки часто стають, принаймні, на певний час, найпоширенішим засобом комунікації. Саме вони на початковій стадії НС пояснюють людям значення ситуації, яка їм незрозуміла, і допомагають їм підготуватися до необхідних дій, причому далеко не завжди правильно. Тому важливо, щоб органи влади проводили профілактику чуток, контролювали їх і використовували в інтересах справи.

Розглянемо змістовну сторону елементів механізму громадської думки, відповівши на кілька важливих питань: В чому полягає особливість громадської думки в умовах НС? Хто і що є об'єктом і суб'єктом формування громадської думки в умовах НС? Що являють собою засоби формування громадської думки? В якому середовищі відбувається формування громадської думки?

Мабуть, головною специфічною особливістю громадської думки в умовах НС, як показують дослідження, є те, що при оцінці природних або техногенних катастроф відбувається звуження діапазону розподілу громадської думки. Це проявляється в наявності суджень, оцінок, дій, що мають різну полярність і, при цьому, як правило, відсутня нейтральна позиція. Це, безперечно, є важливим чинником, який необхідно враховувати при вивченні та формуванні відповідної громадської думки.

Іноді об'єктом формування громадської думки в умовах НС вважають все населення території, що опинилась в НС. Однак, на наш погляд, такий підхід є занадто спрощеним, він правомірний лише на початковому етапі НС, коли необхідно відразу ж сформувати у населення адекватне ставлення до неї. Але через деякий час доводиться "добудовувати" громадську думку, ознакою необхідності чого є невідповідність думки певної частини населення не тільки про причини, характер і наслідки НС, але, що більш важливо в нашому випадку, про рішення та дії органів влади, що виконуються для управління територією і її розвитком. У такій ситуації головним об'єктом формування громадської думки та управлінської діяльності в цілому стає та частина населення, ставлення якої не відповідає вимогам реальної обстановки, а також ті дії та умови, які не дають ефективних результатів мотивації поведінки населення.

Суб'єкт формування громадської думки є головною дійовою особою в механізмі формування необхідної громадської думки в різних ситуаціях. Як і об'єкт, суб'єкт формування громадської думки в умовах НС має свою відмітну ознаку. Такою ознакою є "необхідна підготовленість" окремої людини чи управлінської структури (органу влади) до формування правильної і адекватної

громадської думки, тобто наявність у них чіткої, ясної і добре усвідомленої мети, переконаності в необхідності чинити тільки так, а не інакше.

Суб'єкт громадської думки здійснює формуючий вплив на об'єкт завдяки відповідним засобам. Якщо врахувати, що відмітною ознакою засобів виступає цілеспрямованість їх впливу, то стане ясно, що засобами формування є лише тільки ті, які може використовувати суб'єкт для досягнення наміченого результату.

При цьому для формування адекватної громадської думки в умовах НС в якості основного засобу можуть бути використані позитивні носії громадської думки, що представляють собою сукупність індивідів або соціальних груп, які в даний час дотримуються адекватної, правильної думки. Причому найбільш вдалим варіантом є той, коли позитивні носії громадської думки одночасно є і так званими "виразниками громадської думки". Цією категорією позначається найбільш соціально-активна частина суб'єкту громадської думки або певних соціальних інститутів, організацій, що формують, виражають і розповсюджують громадську думку в різних, в тому числі і надзвичайних, ситуаціях [6].

Розглядаючи механізм формування громадської думки, необхідно також відзначити, що важливий вплив на неї має середовище, в якому відбувається цей процес. Маючи справу з надзвичайними ситуаціями, слід розуміти, що вони вже спочатку не сприяють формуванню адекватної громадської думки щодо того, що відбувається на території. Певною мірою знизити негативний вплив "ненормальних" умов життєдіяльності на формування громадської думки можуть тільки швидкі, чіткі і грамотні дії представників органів влади та управління, насамперед місцевих, але цього далеко не завжди буває достатньо. Вирішення цієї проблеми в нашій країні полягає, на наш погляд, в організації дієвої системи цивільної оборони, що включає, в тому числі, і навчання населення правилам дії та поведінки в умовах екстремальних і надзвичайних ситуацій. Відсутність відповідних знань і навичок призводить до жертв серед населення, які можна було б уникнути (яскравим прикладом цього є невиправдано велика кількість жертв серед мирного населення під час проведення АТО на території Донецької та Луганської областей).

Тому видається доцільною реалізація багаторівневої системи підготовки населення, яка б включала такі підсистеми:

1. Навчання та підготовки школярів до правильних дій в умовах НС. При цьому особливу увагу необхідно звертати на формування у свідомості дітей та підлітків загостреного почуття особистої та колективної безпеки, прищеплення навичок розпізнання та оцінки небезпек, а також безпечної поведінки в екстремальних і надзвичайних ситуаціях, вдома, на вулиці, на природі тощо.

2. Навчання та підготовки студентів до правильних дій в умовах НС. Це передбачає, зокрема, і формування умінь здійснювати управлінські дії населенням в умовах НС як у мирний, так і воєнний час, вироблення умінь розробляти і здійснювати заходи щодо захисту населення і територій від наслідків НС різного характеру.

3. Підготовки та підвищення кваліфікації педагогічного та професорсько-викладацького складу, який навчає учнів і студентів, щодо поінформованості про дії в умовах НС.

4. Навчання керівників та спеціалістів місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Головну увага тут необхідно звернути на їх підготовку до практичного виконання своїх функціональних обов'язків в умовах НС, вмінню аналізувати й оцінювати обстановку, приймати грамотні та адекватні рішення в рамках існуючих повноважень. Причому особливий акцент при навчанні необхідно зробити на виробленні умінь з формування громадської думки населення території в умовах НС.

5. Навчання робітників, службовців, працівників сільського господарства, а також населення, не зайнятого у сферах виробництва та обслуговування. Головну увага тут необхідно звернути на моральну і психологічну підготовку до вмілих і рішучих дій в екстремальних ситуаціях, вироблення чіткого розуміння НС, характерних для місць їх проживання, можливих реальних масштабів та наслідків від них, почуття високої відповідальності за свою особисту підготовку та підготовку сім'ї до захисту від НС і дії в умовах НС.

6. Організації проведення навчань, навчальних занять та навчальних тривог, на яких, разом з відпрацюванням інших питань, вивчати і відпрацьовувати проблеми формування та управління громадською думкою в умовах НС.

Деякі з цих складових прописані в Кодексі цивільного захисту України, однак, там вони не ув'язані в єдину систему та визначені швидше декларативно, ніж змістовно. Створення та впровадження такої системи здатне, на наш погляд, істотно знизити негативний вплив середовища на формування громадської думки в умовах НС.

При здійсненні вивчення громадської думки та її використання в нестандартних ситуаціях необхідно позначити інтегративну категорію, що розкриває сутність і специфіку даного феномена. В якості такої категорії, що системно описує сутність громадської думки, його роль в екстремальних і надзвичайних ситуаціях, можна розглядати "солідарність оціночних суджень" [7], оскільки зміст цієї категорії включає в себе ряд основних характеристик громадської думки: поширеність, стабільність і стійкість, функціональність, наявність і авторитетність його суб'єктів.

Поширеність громадської думки є кількісною характеристикою, що показує, яка частина населення на території, що знаходиться в умовах НС, розділяє адекватну ситуації думку. Необхідно мати на увазі, що поширеністю адекватної громадської думки на певній території і в країні в цілому значною мірою визначається моральна сила народу, що особливо важливо, коли населення переживає важкі часи.

Коли зміст громадської думки, сформованої про будь-яку ситуацію на території, протягом довгого часу не зазнає істотних змін, то кажуть, що він володіє стабільністю і стійкістю. І тут завдання всіх суб'єктів формування громадської думки полягає в тому, щоб, не дивлячись ні на які ситуації, стабільність і стійкість адекватної громадської думки носила позитивний характер.

Розглядаючи сутність і специфіку змісту громадської думки, закономірності її функціонування, не можна

не зупинитися і на тих функціях, які вона реалізує на конкретному соціальному рівні, особливо в умовах надзвичайних ситуацій.

Перш за все, громадська думка в таких ситуаціях виступає як управлінський фактор. У цьому сенсі громадська думка виконує аналітичну, оцінну і конструктивну функції. Коли виникають НС, які безпосередньо зачіпають життєві інтереси і потреби людей, реальних соціальних груп і спільнот, то вони починають розглядатися, усвідомлюватися, аналізуватися людьми, які прагнуть побачити наслідки їх впливу на себе і оточуючих. Ця аналітична діяльність носить масовий характер, тому відбувається своєрідна громадська експертиза надзвичайної ситуації, яка проводиться паралельно з науковою експертизою. Цінність такої експертизи полягає в тому, що вона здійснюється з самих різних позицій, обумовлених різним соціальним досвідом людей, рівнем їх знань, їх соціальним і службовим статусом тощо. До управлінських функцій громадської думки відноситься і функція контролю.

Громадська думка в надзвичайній ситуації виступає і як регулюючий фактор. Вона відповідним чином впливає на особистість, соціальні групи і спільноти. Переважаючі судження й оцінки в колективі, в групі, серед населення виступають як певний і вельми стійкий елемент середовища, а середовище робить сильний регулюючий вплив на поведінку і діяльність людини в умовах екстремальних і надзвичайних ситуацій.

Розглядаючи громадську думку як соціальний феномен, важливо виділити і її прогностичну функцію або функцію соціального прогнозування. Вивчаючи громадську думку з тієї чи іншої проблеми, пов'язаної з НС, можна визначити вектор, характер, якісну і кількісну сторони соціального явища. Виходячи з цього, можна спрогнозувати можливий характер розвитку подій при виникненні тієї чи іншої соціальної дійсності, що має як позитивний, так і негативний вектор розвитку, і вже після цього рекомендувати конкретні пропозиції для органів влади і управління.

Всі дії та зусилля, що вживаються для формування громадської думки в умовах НС, повинні бути спрямовані на досягнення головної мети: перевести населення з категорії пасивного об'єкта допомоги в активний суб'єкт, що усвідомлено і грамотно діє в умовах НС.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Узагальнюючи проведений аналіз ролі громадської думки в системі управління попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, можна зробити наступні висновки.

По-перше, громадська думка є потужним засобом регулювання соціальної поведінки населення в умовах ліквідації наслідків природних і техногенних катастроф.

По-друге, на відміну від звичайних соціальних процесів, під час надзвичайних ситуацій відбувається звуження діапазону розкиду громадської думки, громадська думка поляризується, а нейтральна, невизначена позиція втрачає значимість.

По-третє, велике значення в справі формування адекватної громадської думки під час надзвичайних ситуаціях має професійна підготовка і морально-психологічна готовність населення до дій в умовах природних і техногенних катастроф.

По-четверте, на сьогоднішній день існує протиріччя між об'єктивною необхідністю вивчення і використання громадської думки в надзвичайних ситуаціях і реальним станом справ. Громадська думка часто залишається незатребуваним фактором управління і, як правило, ігнорується посадовими особами.

Вивчення дієвості громадської думки в надзвичайних ситуаціях вимагає проведення подальших серйозних досліджень і на їх основі вироблення більш ефективних методик і рекомендацій з питання формування та управління громадською думкою під час НС.

Література:

1. Бобылев А.И. Преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (социально-правовые вопросы) / А.И. Бобылев // Советское государство и право. — 1991. — № 12. — С. 43—54.

2. Возьмитель А.А. Формирование и изучение общественного мнения / А.А. Возьмитель. — М.: Знание, 1987. — 212 с.

3. Гостюшин А.В. Азбука выживания: Человек в чрезвычайных обстоятельствах. Экстремальная медицина / А.В. Гостюшин, С.И. Шубина. — М.: Знание, 1995. — 273 с.

4. Дерюгин Ю.И. Некоторые психологические проблемы ликвидации землетрясений в Армении / Ю.И. Дерюгин // Психологический журнал. — 1989. — № 4. — С. 129—134.

5. Коробейников В.С. Авторитет общественного мнения / В.С. Коробейников. — М.: Знание, 1989. — 185 с.

6. Коробейников В.С. Пирамида мнений / В.С. Коробейников. — М.: Знание, 1981. — 213 с.

7. Шабанова М.А. Социальная адаптация в контексте свободы / М.А. Шабанова // Социс. — 1995. — № 9. — С. 17—23.

References:

1. Bobylev, A.I. (1991), "Dealing with the consequences of the Chernobyl disaster", Sovetskoe gosudarstvo i pravo, vol. 12, pp. 43—54.

2. Voz'mitel', A.A. (1987), Formirovanie i izuchenie obshhestvennogo mnenija [Formation and study of public opinion], Znanie, Moscow, Russia.

3. Gostjushin, A.V. (1995), Azbuka vyzhivanija: Chelovek v chrezvychajnyh obstojatel'stvah. Jekstremal'naja medicina [ABC of survival: man in extraordinary circumstances. Emergency medicine], Znanie, Moscow, Russia.

4. Derjugin, Ju.I. (1989), "Some psychological problems of elimination of earthquakes in Armenia", Psihologicheskij zhurnal, vol. 4, pp. 129—134.

5. Korobejnikov, V.S. (1989), Avtoritet obshhestvennogo mnenija [Authority of public opinion], Znanie, Moscow, Russia.

6. Korobejnikov, V.S. (1981), Piramida mnenij [Pyramid of views], Znanie, Moscow, Russia.

7. Shabanova, M.A. (1995). "Social adaptation in the context of freedom", Socis, vol. 9, pp. 17—23.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2014 р.