

# РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ЭФФЕКТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Гульсара Джунусбекова<sup>1</sup>, Айсулу Абенова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Профессор Института управления, кандидат экономических наук, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

<sup>2</sup>Докторант, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

**Аннотация.** В статье рассматриваются направления управления общественным мнением через каналы выражения общественного мнения (средства массовой информации, социальные сети), а также основные инструменты его формирования. Их главенствующая роль в информационном пространстве обусловливается широким охватом аудитории, скоростью передачи информации, интерактивностью процесса передачи информации. Рассматривается роль общественного мнения в эффективном управлении государством.

**Ключевые слова:** общественное мнение, государственное управление, социальные сети, средства массовой информации

## ҚОҒАМДЫҚ ПІКІРДІ БАСҚАРУ – МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ТИІМДІЛІГІН АРТТЫРУ ФАКТОРЫ

Гүлсара Жүнісбекова, Айсулу Әбенова

**Аңдатпа.** Бұл мақалада қоғамдық пікірлерді білдіру арналары (бұқаралық ақпарат құралдары, әлеуметтік желілер), сондай-ақ оның негізгі қалыптасу құралдары арқылы қоғамдық пікірлерді басқару бағыттары қарастырылады. Кең аудиторияны қамту олардың ақпараттық кеңістіктегі басымдылық етуші рөлімен, ақпараттың берілу жылдамдығымен, ақпарат беру үдерісінің интерактивтілігімен анықталады. Мемлекетті тиімді басқарудағы қоғамдық пікірдің рөлі қарастырылады.

**Түйін сөздер:** қоғамдық пікір, мемлекеттік басқару, әлеуметтік желілер, бұқаралық ақпарат құралдары

## PUBLIC OPINION MANAGEMENT AS A FACTOR IMPROVING PUBLIC GOVERNANCE

Gulsara Dzhunussbekova, Aisulu Abenova

**Abstract.** The article discusses areas of management of public opinion, through the channels of expression of public opinion (mass media, social networks) as well as the main tools for its formation. Their leading role in the information space is determined by the wide audience coverage, the speed of information transfer, and the interactivity of the information transfer process. The role of public opinion in the effective governance of the state is considered.

**Keywords:** *public opinion, state administration, social networks, mass media.*

### **Введение**

На современном этапе одним из главных инструментов формирования и выстраивания эффективной государственной политики являются процессы изучения управления общественным мнением, которые позволяют мониторить и контролировать многие процессы в развитии государственного управления.

Международным сообществом все большее внимание уделяется развитию демократии и гражданского общества. Это обуславливает повышение значимости общественного мнения в политической сфере и его влияния на политические процессы. В демократических государствах на законодательном уровне закреплено включение общественного мнения в управленческий процесс. Созданы каналы и механизмы влияния общественного мнения на органы государственной власти. Это институты прямой демократии (выборы и референдумы), институты гражданского общества (политические партии, движения, организации, объединения и т.д.), средства массовой информации, Интернет, институты опросов общественного мнения.

В современных же политических и социально-экономических реалиях, в условиях глобальных вызовов и возросшей роли СМИ и Интернета, внимание на разных уровнях к общественному мнению значительно усилилось. Его изучают, формируют, результаты опросов публикуют, используют в повседневной практике. Общественное мнение выполняет важные социальные, политические и педагогические функции, является конкретным выражением оценки населением решаемых социально-экономических проблем, помогает связывать различные организации с жизнью, с интересами людей.

### **Методы исследования**

Методологической базой исследования выступили методы статистического и сравнительного анализа, также использовались описательный метод и обобщение. Материалами исследования послужили теоретические и аналитические статьи, посвященные аспектам управления общественным

мнением. Также были использованы данные статистической отчетности государственных органов, экспертных и исследовательских организаций, а также законодательные и нормативно-правовые документы Республики Казахстан.

### **Результаты исследования**

Саму сущность общественного мнения можно рассматривать с разных авторских позиций и теорий.

В обществе существует два источника, порождающих общественное мнение.

Первый - это непосредственное наблюдение за окружающим, улавливание, одобряются ли те или иные действия, явления, заявления и т.п.

Второй источник - средства массовой коммуникации. Они порождают так называемый новый формат или «дух» времени, т.е. понятие, служащее для обозначения тематики общественного мнения, которая сохраняется в течение длительного времени. То, что непосредственно влияет на установки и поведение индивида.

Формирование общественного мнения происходит благодаря установкам, как отмечает американский ученый У. Липман в своей книге «Общественное мнение» [1]. Липман полагал, что каждый человек регулируется, детерминируется через установки, определяющие, что он видит, слышит, как он интерпретирует окружающее, что является важным для личности. Средства массовой коммуникации должны обладать публицистическим многообразием, т.е. давать возможность «поведать миру» разные точки зрения и мнения.

Э. Ноэль-Нойман отмечает, что группы или лица, желающие завоевать общественное мнение, должны позаботиться о том, чтобы их позиции, их взгляды были приемлемыми для других людей и не приводили к изоляции [2].

Ю. Левада считает, что жизнь общества прежде всего это функционирование, изменение, развитие определенных систем социальных отношений, в которых индивиды, группы, институты и т.д. не только взаимодействуют друг с другом, но выступают как элементы некоторого целого. Существенную сторону этой деятельности составляют многообразные процессы управления. Сознательные действия людей и групп, если подходить к ним под углом зрения их общественного значения, можно рассматривать как одну из форм (или как ряд форм) управления социальными процессами» [3].

В. Франц в своей работе «Управление общественным мнением» раскрывает принципы и методы управления общественным мнением в современном мире. По его мнению, это «...симуляция свободы выбора, создание псевдособытий и специфически симулированной виртуальной реальности с помощью СМИ» [4].

Свою точку зрения относительно субъекта общественного мнения предлагает М. Горшков. Он полагает, что общественное мнение возникает в производственной деятельности, в которой большую роль играют «лидеры» мнений [5].

Именно на современном этапе развития казахстанского общества, роль реформаторов либо «агентов изменений» в развитии взаимодействия между государственными органами и населением будет играть особую роль.

Роль социальных сетей в повышении прозрачности государственного управления и укреплении взаимодействия между гражданами и государственными органами широко изучалась. Многие ученые подчеркивают, как интерактивное взаимодействие граждан с правительством и граждан между гражданами способствует проведению дебатов по социальным и политическим вопросам и положительно влияет на интерес граждан к политическим процессам, таким как выборы, установление политической повестки дня и реализация политики.

Тем не менее, хотя общение между государственными органами и гражданами в нисходящих социальных сетях широко изучалось, восходящая сторона этого взаимодействия в значительной степени игнорируется. Ceron, A. и Negri, F. (2016) в своей статье «Политика и Интернет» «Социальная сторона» государственной политики: мониторинг онлайн-общественного мнения и его мобилизация в ходе политического цикла» [6], стремятся преодолеть разрыв между знаниями и практикой, изучая доступность информации. В социальных сетях можно поддержать действия политиков и чиновников на протяжении всего формирования и развития политического цикла, программы и др.

Политики, всегда были заинтересованы в том, чтобы знать предпочтения граждан, оценивать степень их удовлетворенности и получать отзывы о своей деятельности. Они показывают, как общественное мнение в Интернете реагировало на различные альтернативы политики, сформулированные и обсужденные в ходе принятия политики. Они также демонстрируют, как анализ социальных сетей позволяет отслеживать процессы мобилизации и демобилизации конкурирующих заинтересованных сторон в ответ на различные поправки, принятые правительством, с результатами, сопоставимыми с результатами опроса и общественных консультаций, которые были проведены правительством» [6].

Вместе с тем интересы различных политических сил часто не совпадают, и тогда для достижения своих целей они стремятся привлечь на свою сторону общественное мнение, применяя при этом различные политические технологии.

Технологии формирования общественного мнения представляют собой совокупность последовательных приемов, способов и методов, направленных на выработку в определенной группе людей или обществе в целом

требуемых субъектам влияния взглядов, убеждений и отношения к тем или иным фактам, событиям, явлениям (процессам) действительности.

Основными субъектами формирования общественного мнения являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества (политические партии, движения, организации, объединения, различные лоббистские ассоциации и т.д.). Каждый из этих субъектов использует собственные силы и средства для влияния на общественное мнение. Но алгоритмы технологий формирования общественного мнения универсальны и подходят для использования любым субъектом в различных ситуациях.

Особую роль в этом процессе играют средства массовой информации и Интернет, которые в настоящее время являются не только каналами выражения общественного мнения, но и основными инструментами его формирования. Их главенствующая роль в информационном пространстве обуславливается широким охватом аудитории, скоростью передачи информации, интерактивностью процесса передачи информации. Но главным фактором является их доступность [7].

С момента всеобщего доступа к Интернету большинство населения в Казахстане уже не интересуются телевизионными событиями, и информацию берут из информационного потока глобальной сети (Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram, ВКонтакте и др.).

Уровень компьютерной (цифровой) грамотности населения Казахстана составляет 76,2%. При этом, в самой популярной сети нашей страны «ВКонтакте», по данным BrandAnalitiks зарегистрировано 2 млн активных пользователей. В Instagram 1,5 млн. Данные пользователи, которые опубликовали как минимум один публичный пост в день. Популярная в мире сеть «Facebook», в Казахстане имеет 2,5 млн. зарегистрированных пользователей, в то же время активных пользователей в ней только 390 тыс. В Twitter - 28 600. При этом доступ к интернету имеют свыше 14 млн. казахстанцев. По данным международного инструмента анализа веб-трафика StatCounter из 18 млн. населения Казахстана реально социальными сетями пользуются только порядка 4 млн. Если анализировать отдельно активных пользователей, которые пишут посты и оставляют комментарии, входят в различные группы, то данных пользователей чуть более 3 млн. [8]. Данная информация, показывает, что число пользователей социальных сетей является новым форматом выражения общественного мнения.

В целом в мировом масштабе, количество интернет-пользователей в 2018 году достигло 4,021 млрд. человек, что на 7 процентов больше в сравнении с данными год назад. Аудитория социальных сетей в 2018 году насчитывает 3,196 млрд. человек - на 13% выше прошлогодней цифры. Число пользователей мобильных телефонов составляет 5,135 млрд. человек, что означает плюс 4% к значению прошлого года.

В конце 2017 года Smart Insights совместно с Clutch провели опрос среди представителей бизнеса в мире, в котором заинтересовались, какие из соцсетей представляют для них наибольшую ценность. Выяснилось, что среди B2C-компаний самой эффективной считается Facebook (93% респондентов), а большинство компаний сегмента B2B предпочитают LinkedIn (93%) [9].

Сравнивая самые популярные социальные сети в Казахстане, важно также обращать внимание не на количество зарегистрированных аккаунтов, а на число активных пользователей.

В то же время остается еще часть населения, которая использует для получения необходимой информации классические средства массовой информации (таблица 1).

Таблица 1. Виды средств массовой информации в Республике Казахстан

Область/город	Вид СМИ			ВСЕГО
	ППИ	Электронные СМИ	Интернет СМИ	
Акмолинская	89	7	10	<b>106</b>
Актюбинская	70	7	6	<b>83</b>
Алматинская	116	6	23	<b>145</b>
Атырауская	53	2	13	<b>68</b>
ВКО	124	12	10	<b>146</b>
Жамбылская	70	3	13	<b>86</b>
ЗКО	86	9	6	<b>101</b>
Карагандинская	224	28	15	<b>267</b>
Костанайская	108	22	8	<b>138</b>
Кызылординская	116	5	7	<b>128</b>
Мангистауская	37	4	7	<b>48</b>
Павлодарская	98	9	9	<b>116</b>
СКО	59	4	2	<b>65</b>
Туркестанская	267	15	53	<b>335</b>
Г.Астана	348	21	67	<b>436</b>
Г.Алматы	917	43	83	<b>1043</b>
Итого	2782	197	332	<b>3311</b>

*Источник: статистические данные Министерства общественного развития РК*

Например, исходя из информации Министерства общественного развития Республики Казахстан, в стране по состоянию на декабрь 2018 г. зарегистрировано 3311 действующих средств массовой информации (далее - СМИ). Из общего числа СМИ 2782 составляют периодические печатные издания, 127 телеканалы, 70 радио и 332 информационные агентства и сетевые издания.

По данным проведенного социологического опроса Центром социальных и политических исследований «Стратегия», информационно-аналитическими сайтами для получения информации о событиях в стране поль-

зуются 26% казахстанцев. Рост пользования интернетом с каждым годом растет (таблица 2).

Таблица 2. **Пользование населения Интернетом**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
18,7	19,4	43,7	51,3	67,6	63,2	64,1	74,4

*Источник:* данные анализа Центра социальных и политических исследований «Стратегия».

При этом, телеканалы смотрят на постоянной основе 63% населения страны, пользуются социальными сетями 34%, читают печатные версии газет 43%, из них: местные областные газеты – 36%, республиканские центральные газеты - 19%. Анализ показал, что уровень доверия населения к информации печатных средств массовой информации следующий: к местным газетам - 77% доверия, республиканским газетам - 79%. Уровень доверия к информации радиостанций равен: 69% к местным радиостанциям, 69% республиканским (таблица 3).

Таблица 3. **Доверие к информации**

Формат получения информации	Используют для получения информации о событиях в стране (%)	Из них доверяют, выбранным источникам информации (%)
Мессенджеры	37%	58%
Местные газеты	33%	77%
Местные телеканалы	55%	81%
Местные радиостанции	16%	69%
Информационно-аналитические интернет-сайты	26%	74%
Республиканские газеты	19%	79%
Республиканские центральные радиостанции	16%	68,9%
Республиканские телеканалы	62%	82%
Социальные сети	34%	60%
Личное сообщение (друзья, родственники, знакомые)	73%	78%
Российские СМИ	35%	78%
Другие иностранные СМИ	7%	78%

*Источник:* данные анализа Центра социальных и политических исследований «Стратегия».

82% опрошенных респондентов доверяют республиканским телеканалам, 79% республиканским газетам, 60% доверяют социальным сетям, 78% доверяют иностранным СМИ и др. Анализ показывает, что у населения уровень доверия положительный.

Информация, которую получают граждане из СМИ, особенно из авто-

ритетных газет, журналов, телевизионных каналов, в основном принимают за непреложную истину.

У органов государственного управления возрастает потребность в формировании компетентного общественного мнения о государстве, политической системе и политическом режиме, о новациях в сфере государственной службы, формировании положительного имиджа государственной службы, открытости и прозрачности принимаемых решений для общества. А это, в свою очередь, диктует необходимость всестороннего анализа механизмов управления общественным мнением. Ведь, в конечном счете, опора на единое мнение обеспечивает успешное решение задач, связанных с достижением целей и задач государственного управления. И здесь большую роль играют именно средства массовой информации и социальные сети.

По мнению главы интернет-ассоциации Казахстана Ш. Сабирава, все большие гиганты интернета (например, Facebook или Twitter) начали борьбу с новостными лентами и отбирают по своему усмотрению, что и как показывать, то есть принимают активное участие в формировании информационного пространства для пользователей. Хотя еще несколько лет назад они все стояли на страже интересов пользователей и были заинтересованы в независимости [10].

Формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы Республики Казахстан является одним из приоритетных направлений в развитии государственной системы. Реализация задач в деле создания высокопрофессиональной государственной службы и эффективной структуры управления, которая стоит перед нашим государством, во многом обуславливается профессионализмом государственного служащего. И хотелось бы, чтобы данное восприятие в СМИ, социальных сетях и в целом, в обществе всегда было позитивным. С учетом того, что имидж имеет важное функциональное и статусное значение, он является показателем уровня доверия населения к системе государственного управления и критерием оценки обществом эффективности управленческой деятельности, проводимых государством преобразований.

Однако, существует такое понятие, как «информационные шумы», под влиянием которых информация приобретает не свойственные ей изначально факты, или же информация сознательно запускается в определенном виде, не отражающем действительность. Государству для эффективного управления общественным мнением необходимо также учитывать, что можно использовать каналы апробации информации. Учитываются положительные и отрицательные отзывы, которые позволяют корректировать информацию. И только после этого новость распространяется официально [11].

Таким образом, зная потребности общественности, структуру общественного мнения, можно управлять им, вносить определенную корректировку. Однако всегда следует помнить, что влияние на общественное мнен-



ние не должно подменяться пропагандой, манипуляциями общественным сознанием и т.п. Основной целью является сам положительный результат как для объекта общественного мнения, так и для субъектов, которые вовлечены в данный процесс.

### **Обсуждение результатов**

Анализ общественного мнения представляет собой один из способов оценки эффективности государственного управления (наряду с такими способами, как изучение отчетов государственных органов, публикаций в СМИ, обращений граждан и т. д.), который позволяет соотносить результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями населения. При этом, несмотря на субъективный характер оценок населения, анализ общественного мнения дает возможность получить объективные сведения об эффективности государственного управления, что достигается за счет массовости и мониторингового режима проведения исследования.

В последнее время именно через социальные сети во всем мире, а также и в Казахстане, некоторые общественные группы стремятся решить различные аспекты социальной жизни общества либо ищут механизмы воздействия на политику государства. Необходимо более детально изучать данный процесс, и из возможных негативных воздействий с помощью эффективных инструментов взаимодействия с лидерами общественного мнения находить консенсусы для эффективного государственного управления.

Мониторинг общественного мнения служит инструментом установления эффективной обратной связи в реальном времени между населением и властью. Данные, получаемые с его помощью, не являются прямым руководством к изменению деятельности органов государственного управления, но выступают «барометром» общественных настроений, что позволяет корректировать действия государственных органов в соответствии с реальными потребностями общества. При этом социологические опросы являются одним из тех механизмов, которые могут использоваться для усиления роли общества в осуществлении государственной политики. В связи с этим осуществление независимого мониторинга общественного мнения об эффективности деятельности государственных органов приобретает особенно важное значение [12].

Возникает необходимость опубликования в открытых источниках информации о проводимом мониторинге общественного мнения, об изменениях во взаимодействии между государственными органами и обществом. Необходимо более полно раскрывать информацию о деятельности Общественных советов, которые реализуют общественный контроль, в целях расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений государственными органами. В данный период в Казахстане функционируют порядка 230 общественных советов республиканского и регио-

нального уровня. Проводится общественная экспертиза нормативных, правовых документов; общественные слушания; мониторинг общественно-значимых, социально-значимых вопросов и решений государственных органов. В тоже время работа Общественных советов пока не перешла на тот эффективный уровень взаимодействия общества и власти, на который они были ориентированы.

Также, используя формат краудсорсинговых платформ в социальных сетях, появляется возможность активным членам гражданского общества участвовать в процессе принятия управленческих решений. В Казахстане появился опыт построения матричных и сетевых структур, обеспечивающих горизонтально-вертикальное движение информации. Использование таких технологий, как краудсорсинг, фактически стирают грань между политиками, государственными служащими, экспертным сообществом, институтами гражданского общества и рядовыми гражданами.

Краудсорсинг может способствовать обеспечению прозрачности и открытости нормотворческой политики государства, разработки стратегических документов, привлекая широкую общественность к исследованиям. Опыт зарубежных стран, является тому примером. Например, краудсорсинговые платформы: общественный контроль в США (SeeClickFix), краудсорсинг в Великобритании (FixMyStreet), Китай (CCDI) и др. [13].

В Казахстане также появляется опыт использования краудсорсинговых платформ с участием широких слоев населения, так, запущен проект «Интерактивная карта общественного контроля», реализованный Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции совместно с Фондом развития Парламентаризма. Несомненное достоинство краудсорсинга заключается в том, что он призван обеспечивать интересы различных социальных групп, создавать диалог между государством и обществом, а также повысить общественный контроль над действиями государственных органов.

Опыт функционирования Общественных советов, краудсорсинговых платформ в Казахстане является положительным, но необходимы новые формы и технологии, предусматривающие привлечение и вовлечение граждан, их общественного мнения в процесс управления. Причем речь идет не только об активной части гражданского общества, а о привлечении широкого круга людей, объединение их для принятия управленческих решений.

## **Выводы**

Тема изучения общественного мнения в системе органов государственного управления достаточно объемна. В современный период виртуальное информационное пространство стало общедоступной формой общения, получения информации, решения многих задач. Например, развитие

трансформационных процессов в современном обществе и системе государственного управления, участие в решении социальных проблем государства больших социальных групп и общностей, появление негосударственных организаций и объединений, лидеров общественного мнения в социальных сетях, обладающих правом голоса и доступом к публичному высказыванию своей позиции, все эти направления определяют необходимость серьезной исследовательской разработки проблематики общественного мнения.

Стремительные изменения, происходящие в казахстанском обществе, связанные, в первую очередь, с реформационным развитием политических и социально-экономических процессов, распространение их на сферу государственного управления требуют адекватного и своевременного анализа общественного мнения.

В соответствии с новыми задачами в обществе и в системе государственного управления все более остро ощущается необходимость в осмыслении тенденций и динамики происходящих общественных трансформаций.

#### Список литературы

1. Липпман, Уолтер. Общественное мнение/Пер. с англ. Т.В.Барчуновой. – М.: Институт Фонда «Общественное мнение». 2004. – 384с.; <http://socioline.ru/book/uolter-lippman-obschestvennoe-mnenie>
2. Э. Нозль-Нойман. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. Издательство «Прогресс-Академия», Москва, 1996 г.].
3. Левада. Ю. Сознание и управление в общественных процессах «Вопросы философии» № 5. 1966; Памяти Юрия Александровича Левады / [сост. Т. В. Левада]. – Москва : Издатель Карлов Е.В., 2011. – 475 с.
4. Франц В.А. Управление общественным мнением. – Екатеринбург: Изд-во Урал университета, 2016. – 135с.].
5. Горшков М. К. Общественное мнение. М., 1988, с. 196, 186, 372.
6. [ Seron, A. u Negri, F. (2016). The “Social Side” of Public Policy: Monitoring Online Public Opinion and Its Mobilization During the Policy Cycle. Policy & Internet 8 (2) DOI:10.1002/poi3.117
7. Веснин А.В. Технологии формирования общественного мнения. Власть, 2016 ВАК. <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnologii-formirovaniya-obschestvennogo-mneniya>
8. Сколько казахстанцев сидит в социальных сетях. <https://www.zakon.kz/4948958-skolko-kazahstantsev-sidit-v-sotsialnyh.html>
9. Сергеева Ю. Социальные сети в 2018 году: глобальное исследование. <https://www.web-canape.ru/business/socialnye-seti-v-2018-godu-globalnoe-issledovanie/>
10. Сабуров Ш. Социальные сети, разделили мир. <https://www.kaztag.info/ru/interview/shavkat-sabirov-sotsialnye-seti-razdelili-kazakhstan>
11. Гудулова Г.О. Структура общественного мнения и основы его формирования. Политические науки. Выпуск №1(67), Январь 2018; <http://www.enbek.gov.kz/ru/pode/349418>
12. Каминский В.С. Общественное мнение как индикатор эффективности государственного управления. Проблемы развития территории, 2015.
13. <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-mnenie-kak-indikator-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya>
14. Хайрутдинова Л. Антикоррупционный краудсорсинг, как социальный механизм обратной связи по схеме «общество-государство-общество» в противодействии коррупции. Современные научные исследования и инновации. 2016. <http://web.snauka.ru/issues/2016/08/70570>