

**N.V. Prokazina**  
**Forming the Organizational-  
Institutional Framework  
of Applying the Results  
of Public Opinion Polls  
by Authorities in Russia**

Peculiarities of forming the organizational and institutional framework of applying public opinion polls results by authorities are considered. The dependence of the application of the results of sociological research on the political and socio-cultural features of the country's development is revealed.

*Key words and word-combinations:* opinion polls, sociological research, sociological culture.

Рассматриваются особенности формирования организационно-институциональных основ использования результатов опросов общественного мнения органами управления. Выявляется зависимость использования результатов социологических исследований от политических и социокультурных особенностей развития страны.

*Ключевые слова и словосочетания:* опросы общественного мнения, социологические исследования, социологическая культура.

УДК 316.014  
ББК 60.504/506

**Н.В. Проказина**

**ФОРМИРОВАНИЕ  
ОРГАНИЗАЦИОННО-  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ  
ОСНОВ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
РЕЗУЛЬТАТОВ ОПРОСОВ  
ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ  
ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИИ**

**С**ложно переоценить значение социологических исследований в целом и изучение общественного мнения в частности для решения актуальных проблем социально-экономического развития страны, выявления и затем устранения негативных проявлений, определения и понимания основных тенденций, по которым развивается общество [1, с. 11].

Формирование организационно-институциональных основ использования властью результатов опросов общественного мнения связано с развитием ее потребности и готовности включать результаты социологических исследований в управленческую деятельность. Этот процесс зависит от политических и социокультурных особенностей развития страны.

Социально-политические реалии развития СССР не предполагали возможности формирования интереса к общественному мнению на протяжении всей первой половины XX в. С середины 1930-х до второй половины 1940-х годов в Советской России наблюдался социологический вакуум.

В сталинскую эпоху практически не применялись термины «общественное мнение», «общественное настроение», «общественные интересы», равно как и само слово «общественность» [2, с. 60].

Социологическая тематика, особенно связанная с общественным мнением, начала появляться в публикациях послевоенного времени. Так, в докладе А.А. Жданова на торжественном заседании Моссовета 6 ноября 1946 г. содержится упоминание об опросе, проведенном Институтом общественного мнения в США. Результаты опроса свидетельствовали о том, что мало кто из американцев верит в избирательные права советских беспартийных трудящихся. В тексте выступления А.А. Жданов особое внимание уделил тому, что за последнее время появилось много исследований на тему характера советских людей вообще, национального характера русских. Особое недовольство было высказано тем, что во многих статьях изображают советских людей в неприглядном свете.

Социальный заказ на изучение повседневной жизни людей стал осознаваться к середине 1950-х годов – в это время формируется интерес к эмпирической социологии. В статье Ф.В. Константинова [3] указывалось на целесообразность изучения «живых образцов строительства коммунизма». Автор публикации определял темы «конкретных исследований»: культурно-технический рост рабочего класса и колхозников, социалистическое соревнование, превращение труда в первую жизненную потребность, уничтожение противоположности между умственным и физическим трудом. Таким образом, генезис потребности в использовании властными партийными структурами результатов социологических исследований происходит в 50-е годы XX в.

Предпосылки изучения общественного мнения в СССР сформировались в 60-е годы XX столетия во многом благодаря активной деятельности Б. Грушина. Он ввел в советскую, а затем и в российскую журналистику, в повседневный мир миллионов людей само понятие общественного мнения. Б. Грушин, вспоминая историю создания Института общественного мнения «Комсомольской правды», писал: «Под этим лежал и отчетливо выраженный гражданский интерес, связанный с намерением Института “приучить” общество к изучению общественного мнения как к определенной – политической и информационной – норме публичной жизни страны» [4, с.18].

Институт общественного мнения «Комсомольской правды» возник в мае 1960 г. под руководством Б. Грушина. Первый опрос был проведен 10–14 мая 1960 г. на тему «Удастся ли человечеству предотвратить мировую войну». Институт общественного мнения «Комсомольской правды» просуществовал почти восемь лет. За это время было проведено почти 27 опросов различного типа, в том числе 20 всесоюзных и один – международный.

В целом 1960-е годы можно охарактеризовать как период социологического просвещения в среде партийных работников. В вечерних университетах марксизма-ленинизма при городских комитетах КПСС советский партийный и хозяйственный актив постигал основы социологии для целей научного руководства развитием общества. В будущем этот актив стал поставщиком социальных заказов для социологических отделов и лабораторий. В результате чаще практиковались социологические исследования опыта работы конкретных партийных организаций.

Одним из вариантов развития социологии была кибернетическая модель, в соответствии с которой выборочное обследование, различные анкеты и опросы предполагалось сделать обычным средством изучения действительности. В 1967 г.

отдел науки и учебных заведений ЦК КПСС совместно с отделом пропаганды внесли предложение: придать импульс развитию общественных наук, в частности начать комплексное изучение социальных, экономических и политических проблем развития общества [5, с. 86–91]. Особое внимание в этих документах обращалось на продуманное проведение конкретных социальных исследований. Осенью 1967 г. Президиум АН СССР утвердил и разослал по партийным инстанциям «Проект создания центрального института конкретных социальных исследований». Его целями являлись организация комплексных исследований развития общественной жизни, разработка научно-методического прогноза социального развития, обеспечение научно-методического руководства конкретными социальными исследованиями в масштабах страны. Особенности взаимодействия социологов и власти в советский период связаны с рядом объективных обстоятельств. Во-первых, социология не вписывалась в идеологическую структуру знания, сконструированную на основе марксизма. Во-вторых, рассмотрение и изучение общества осуществлялось в контексте идеологии марксизма-ленинизма.

Вторая в истории Советского Союза служба изучения общественного мнения была создана в конце 1969 г. в стенах Института конкретных социальных исследований АН СССР, который возник в 1968 г. Научно-исследовательская работа в институте была организована по «проектной» системе. Проект объединял группу специалистов для решения конкретной проблемы. К осени 1969 г. институт провел помимо академических исследований около двадцати опросов для ЦК КПСС, Московского горкома партии и других партийных органов. В феврале 1970 г. более чем сотне центральных государственных и общественных учреждений и организаций страны было разослано информационное письмо об открытии ЦИОМ. В результате сорок два адресата подали сто две заявки с готовностью оплатить половину из них [4, с. 68–73].

Среди учреждений и организаций, подавших заявки в ЦИОМ на проведение опросов общественного мнения, были Министерство культуры СССР (6 заявок), Министерство связи СССР (4), Министерство сельского строительства СССР (2), Государственный комитет по печати СССР (4), Государственный комитет по радиовещанию и телевидению СССР (3). Готовность оплатить (полностью или частично) заказываемые ими исследования выразили Министерство внутренних дел СССР (8), Министерство гражданской авиации СССР (3), Министерство пищевой промышленности СССР (1), Министерство просвещения СССР (5), Министерство торговли СССР (2), Государственный комитет по профтехобразованию СССР (3), Совет по делам религии при Совете Министров СССР (3).

Из ста двух заявок, поданных в ЦИОМ, 44 были заказаны управленческими структурами. Непременным условием проводимых опросов по месту жительства и работы было получение соответствующего разрешения от партийного и / или административного руководства, согласование с ним тематики зондажа и, как правило, опросных документов. Результаты опросов чаще всего носили конфиденциальный, или закрытый, характер, редко оглашались в прессе, сложно было опубликовать их и в научных изданиях.

Заинтересованность в получении достоверной информации, зондаже обще-

ственного мнения и в целом потребность в изучении общественного мнения и его использовании в практике управления сформировались в начале 1970-х годов. Однако общественное мнение в этот период не существовало и функционировало как легитимный политический институт, «пятая власть», реально участвовавшая в управлении гражданским обществом и непосредственно влиявшая на действия государства и его властных структур [6, с. 109].

Как подчеркивает В. Шляпентох, в СССР общественное мнение существовало в двух формах: первая – индивидуалистическая (мнение выражалось, однако его носитель мало знал о том, что по данному поводу думали другие), вторая – коллективистская (человек начинал видеть и осознавать свою позицию на фоне других суждений, получал возможность изменять, корректировать свою точку зрения в соответствии с доминирующими представлениями). Как следствие, гласный мониторинг общественного мнения пробуждал массы людей до этого живущего наедине со своими представлениями о жизни социума. В результате существовала возможность преодолеть страх перед идеологическими запретами и боязнь инакомыслия. Следовательно, слишком интенсивное развитие общественного мнения могло подорвать господствующую идеологию [7, с. 73]. Для предотвращения подобной тенденции прозрения и взросления общества использовались два основных способа. Во-первых, понижалась значимость проблем, выносимых на суд общественности. Во-вторых, подстраивалось общественное мнение, деполитизировалось в соответствии с выбранным курсом.

Первые реальные свидетельства возникновения у органов власти выраженного интереса к изучению общественного мнения в Советском Союзе появились в 1983 г. На июльском Пленуме ЦК КПСС был поднят вопрос о том, что в современных условиях назрела необходимость создания специальной системы изучения потребностей, мнений и настроений трудящихся масс, опирающейся на специфические методы выявления и анализа общественного мнения и позволяющей получать по любому вопросу, в любой момент надежную, представительную в масштабах всей страны информацию. С целью решения этой задачи Пленум признал целесообразным создать Всесоюзный центр изучения общественного мнения. Однако большая часть деятельности носила декларативный характер, а результаты социологических исследований не воспринимались как значимые.

В соответствии с постановлением Пленума ЦК КПСС Президиум АН СССР создал и программу перестройки работы Института социологических исследований (ИСИ) АН СССР. На основе разработанных методологических и методических принципов оперативного изучения общественного мнения в 1985–1986 гг. проведено около 30 плановых и сверхплановых (по заданиям директивных органов) исследований (всесоюзных, региональных, локальных), по результатам которых были подготовлены научно-практические отчеты [8]. Но в этот период не были оформлены организационно-институциональные основы использования результатов опросов общественного мнения органами управления.

Таким образом, на заре перестройки социологи пытались активно участвовать как в самом перестроечном процессе, так и, что особенно важно, в определении перспектив развития страны. Например, на имя Генерального секретаря

ЦК КПСС М.С. Горбачева были направлены в марте 1986 г. Г.В. Осиповым докладная записка и результаты исследований тенденций и противоречий социального развития СССР. В общей сложности в 1984–1986 гг. ИСИ АН СССР подготовил и направил во властные структуры около 260 аналитических материалов, документов, научных докладов и информационных справок, в которых по результатам социологических исследований даны выводы, предложения и рекомендации.

В декабре 1986 г. состоялась отчетно-выборная конференция Советской социологической ассоциации, на которой с докладом «О роли социологии в ускорении развития советского общества» выступила академик Т.И. Заславская [9, с. 84–102]. Она сформулировала выводы относительно развития советской социологии за последние годы, которые были неутешительными. Социология оказалась в арьергарде советского общества, статус ее как науки оказался невысоким. Обеспеченность кадрами оставляла желать много лучшего, состояние социальной статистики было неудовлетворительным. Связь с практикой – слабой, несмотря на декларации о ее важности. Социологи были отстранены от государственной экспертизы, активного участия в государственном управлении. Диалог с властью отсутствовал. Роль прикладного направления предполагалось повысить путем внедрения систем социальных показателей для оценки деятельности предприятий, повышения профессионального уровня работников социологических служб, введения системы аттестации этих кадров. Требования времени к социологии отличались от ориентированных на прагматические и идеологизированные интересы партии. Следовало обеспечить общество полной и правдивой информацией о потребностях, интересах и поведении общественных групп, наметить цели социальной политики, конкретизировать курс на экономическое развитие, создать возможность управления «обратной связью», сформировать социологическое мышление [6, с. 52].

В июне 1988 г. было принято постановление ЦК КПСС «О повышении роли марксистско-ленинской социологии в решении узловых проблем советского общества». Г.С. Батыгин и И.Ф. Девятко отмечают, что это было первое и последнее решение, которое приняла партия по вопросам социологии [10, с. 174–201].

Таким образом, формирование потребности в изучении общественного мнения и создание условий для его использования в практике управленческой деятельности со стороны властных структур прошло сложные, противоречивые этапы развития. В 60–80-е годы XX в. властно-управленческие структуры поддерживали апологетическую роль социологии, подтверждающую и оправдывающую проводимый политический курс. Научно обоснованная критика политики и действий представителей партии и власти не принималась. Для данного периода была характерна «практика удержания социологии в неких предустановленных рамках» [11]. В это время диалога между властью и социальной наукой не состоялось. Г.В. Осипов утверждает, что если бы диалог между социологами и властью был налажен, то результаты реформирования были бы качественно иными, отвечающими национальным интересам страны, и социальная цена реформ была бы несравненно меньшей [1, с. 14]. Мы солидарны с этим мнением.

Трансформация советского, а затем и российского общества, начавшаяся с перестройкой в середине 1980-х годов, способствовала процессу институционализации социологии, сопровождаемому организационно-институциональными и идеологическими трудностями.

По утверждению А.А. Хохлова, «за полувековую историю многое изменилось к лучшему, но часть вопросов так и остались нерешенными. Как и раньше, органы власти мало считаются с мнением социологов. Парадокс, но на письма и жалобы частных лиц ответ дается в течение месяца, а на научные записки ученых мало кто реагирует. Так и не создано действенного механизма включения социологии в жизнь общества. А ведь сегодня, как никогда, надо внедрять социальное проектирование в управление обществом и государством, создавать социологические службы при органах власти» [12, с. 437]. Проведенный анализ развития потребности в использовании социологической информации и формирования организационно-институциональных основ ее использования со стороны властных структур позволяет согласиться с данным высказыванием.

До конца 80-х годов XX в. не проводились регулярные общенациональные опросы населения по репрезентативным выборкам, следовательно, не приходится утверждать существование организационно-институциональных основ изучения общественного мнения с целью использования их результатов в управленческой практике.

Анализ практики использования результатов социологических исследований управленческими структурами в России во второй половине XX – начале XXI в. показал, что социологическая информация в целом была невостребованной и зачастую имела «декоративное значение». Как следствие – отсутствие качественной «обратной связи» между населением и властью, расцвет социального мифотворчества, низкая социальная эффективность принимаемых решений.

Особая тема для исследования – это развитие отношений между социологией и властью в 1990-е – начале 2000-х гг. По утверждению М.К. Горшкова, научная социология в целом оказалась «избыточной» для реформирования общества, предпочитающего опираться на простые решения [11].

В современной России постепенно институционализируется практика использования социологической информации в управленческой деятельности. Ж.Т. Тощенко, характеризуя новые тенденции в развитии российской социологии, отмечает, что сегодня в России редкая управленческая структура не имеет социологическую службу или не заказывает социологическую информацию по интересующим ее вопросам [13].

Следовательно, реально существуют объективные предпосылки включения и активного использования результатов социологических исследований в практику управления. Отсутствие четких правовых механизмов учета результатов социологических исследований при выработке управленческих решений ведет к неэффективности работы органов исполнительной государственной власти регионов [14].

Сегодня активно идет формирование организационно-институциональных основ использования результатов опросов общественного мнения и в органах регионального управления субъектов РФ. Результаты проведенного автором в 2013 г. контент-анализа пятидесяти семи региональных положений об инфор-

мационно-аналитической структуре субъекта РФ позволил выделить основные направления деятельности, связанные с применением результатов опросов общественного мнения в профессиональной деятельности.

В целом представленные на сайтах администраций субъектов РФ положения об информационно-аналитической структуре субъекта РФ можно разделить на три группы: 1) положения, в которых социологические методы исследования играют важную роль, – 5,3%; 2) положения, в которых социологические методы исследования играют второстепенную роль, – 45,6%; 3) положения, в которых социологические методы исследования включены как эпизодические и не имеющие системного характера, – 49,1%.

Таким образом, актуализируется необходимость совершенствования организационно-институциональных основ применения результатов опросов общественного мнения органами управления. Проведенный анализ показывает, что сегодня целесообразно осуществление деятельности по организационно-институциональному закреплению использования результатов опросов общественного мнения органами управления в России. Эта деятельность будет успешной при условии развитой потребности в социологической информации у представителей органов управления в ситуации сформированной социологической культуры управленцев.

#### Библиографический список

1. *Осипов Г.В.* Как это было на самом деле // Вехи российской социологии, 1950–2000-е годы / отв. ред. Ж.Т. Тощенко, Н.В. Романовский. СПб., 2010.
2. *Грушин Б.А.* На дальних и ближних подступах создания ВЦИОМа // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2007. № 5.
3. *Константинов Ф.В.* Против догматизма и начетничества // Вопросы философии. 1950. № 3.
4. *Грушин Б.А.* Медленный взлет и стремительное падение ЦИОМ ИКСИ АН СССР // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. 2003. № 1.
5. Социология и власть: документы и материалы, 1953–1968 / под ред. Л.Н. Москвичева. М., 1997. Сб. 1.
6. *Фирсов Б.М.* История советской социологии, 1950–1980-е годы: очерки. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2012.
7. *Shlapentokh V.* The Politics of the Sociology in the Soviet Union. Boulder; London, 1987.
8. *Иванов В.Н.* Итоги работы ИСИ АН СССР по выполнению постановления Президиума АН СССР от 31 мая 1984 года «Об основных направлениях деятельности и задачах ИСИ АН СССР» // Социол. исслед. 2013. № 6. С. 121–132.
9. *Заславская Т.И.* Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри. М., 1997.
10. *Батыгин Г.С., Девятко И.Ф.* Социология и власть: эпизоды советской истории // Тоталитаризм и посттоталитаризм: (статьи и подготовительные материалы). М., 1994. Кн. 2.
11. *Горшков М.К.* Российская социология между обществом и властью // Социол. исслед. 2011. № 5.
12. *Хохлов А.А.* Пути социологии на Орловщине // Вехи российской социологии, 1950–2000-е годы / отв. ред. Ж.Т. Тощенко, Н.В. Романовский. СПб., 2010.
13. *Тощенко Ж.Т.* Новые тенденции в развитии российской социологии // Социол. исслед. 2013. № 4. С. 3–13.
14. *Фарахутдинов Ш.Ф.* Опыт организации и проведения прикладных социологических исследований для государственных заказчиков // Социол. исслед. 2011. № 3. С. 107–108.