

# ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И ВЛАСТЬ: МЕХАНИЗМЫ И СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

*Павел Усов*

Общественное мнение является ключевым элементом в системе политических отношений. Оно выполняет ряд политических и социальных функций, от которых зависит стабильность всей политической системы, а также степень влияния общества на принимаемые правительством решения. Возможность и способность общественного мнения выполнять свои функции свидетельствует о его зрелости и политической силе.

Функциональные характеристики общественного мнения в отношении политической власти проявляются во включении общественного мнения в процесс борьбы за получение политической власти, установление и легитимация того или иного политического правления, а также включение общественного мнения в процесс принятия политических решений и степень отражения в нем общественных интересов.

Во взаимодействии общественного мнения с политической властью оно может быть активным участником этого процесса. Следовательно, общественное мнение может являться эффективным, и наоборот, может быть пассивным инструментом политической власти, и тогда его роль в этом процессе будет неэффективной.

Под эффективностью общественного мнения понимается: 1. Полная реализация функций общественного мнения, которые направлены, прежде всего, на координацию и защиту общественных интересов и целей. Американский исследователь Дж. Кий под эффективностью общественного мнения понимал формирование и выражение обществом таких суждений, «с которыми управляющие должны считаться»<sup>1</sup>. 2. Способность общественного мнения не допустить ограничения своих функций со стороны политической власти, а так-

же полного контроля за механизмами, посредством которых осуществляется взаимодействие с политической властью, прежде всего СМИ. 3. Влияние на процесс принятия политических решений, при котором непопулярные решения, не отражающие интересы значительного числа граждан, могут претерпевать изменения.

Неэффективность общественного мнения заключается в том, что его политическая роль сводится до выполнения только такого рода функций, которые легитимируют политический режим и одобряют его действия. Кроме того, процесс функционирования общественного мнения осуществляется через контролируемые властью механизмы СМИ, парламент, политические и общественные организации, что не дает возможности общественному мнению эффективно выполнять свои функции и действовать в своих интересах.

Если в первом случае общественное мнение существует благодаря обществу и функционирует для общества, то во втором случае общественное мнение существует и функционирует благодаря политической власти и для власти.

В различных ситуациях функции общественного мнения проявляются с различной полнотой и силой. В критических ситуациях, связанных с глубоким внутренним расколом общества, с кризисом доверия к институтам власти, общественное мнение может выступать как решающий фактор политической стабилизации. В такие моменты политическая элита более чувствительна к любым изменениям в общественном мнении и старается координировать свои решения в соответствии с интересами, выраженными в общественном мнении. В обычных условиях общественное мнение задает пределы политике, проводимой правящей элитой, зачастую сильно модифицируя ее.

<sup>1</sup> Zaller J. Definicje opinii publicznej // Władza a społeczeństwo. T. 2. Warszawa — Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, 1998. — S. 218.

Безусловно, эффективность функционирования общественного мнения определяется внутренними факторами, политической и социальной средой, в которой оно формируется и проявляется, установившимися правилами политической игры, наличием в политической системе определенных демократических ценностей или их отсутствием. Выступая важным элементом в политической системе, общественное мнение не всегда должно рассматриваться только как явление, зависящее от внешних условий, которые определяют границы его функционирования. Общественное мнение — это, прежде всего, политическая сила, которая способна сформировать необходимые для своего функционирования условия, если в этом возникнет прямая необходимость. Ситуация, когда в государстве отсутствуют условия для эффективного функционирования общественного мнения, свидетельствует о том, что оно или не готово для необходимых преобразований, или не имеет в этом надобности и не стремится обеспечить себя полнотою функций.

К основным условиям эффективного функционирования общественного мнения можно отнести:

1. Существование демократичной системы выборов, в ходе которых общественное мнение беспрепятственно может включаться в политический процесс, артикулируя свои интересы и ожидания через избрание своих представителей. Демократическая избирательная система делает общественное мнение реальной политической силой. Ожидается, что политическая элита, политические лидеры, стремясь получить или сохранить политическую власть, будут учитывать оценки своей деятельности со стороны общественного мнения. В случае ограниченности избирательной системы со стороны политической власти, взаимодействие общественного мнения и власти будет неэффективным.
2. Существование каналов свободного выражения мнений. Этими каналами являются, прежде всего, СМИ, которые обеспечивают доступ общественности к информации о текущих событиях, а также осуществляют передачу тех или иных мнений, возникающих в обществе по различным вопросам. СМИ дают возможность обществу ознакомиться с решениями, принимаемыми правительством в ответ на требования общественного мнения. Поэтому средства массовой информации становятся существенным механизмом в процессе функционирования общественного мнения и его взаимодействия с политической властью при решении возникших проблем.

3. Важную роль в функционировании общественного мнения играет политическое меньшинство. Меньшинство всегда выполняет критическую функцию по отношению к правительству, следит за соблюдением принятых правил политической игры и стремится привлечь на свою сторону большинство с тем, чтобы эффективнее воздействовать на правительство. Если роль меньшинства в какой-либо мере ограничена, то трудно говорить о том, что общественное мнение отражает интересы всего общества, а не какой-то его части. Все эти условия, как правило, закрепляются в конституции. Однако нормативное закрепление является малоэффективным, если все эти нормы не будут иметь отклик в самом общественном мнении, которое, в свою очередь, становится гарантом их соблюдения со стороны власти. Это может привести к ограничению эффективности воздействия общественного мнения на власть и к потере им своей политической значимости.

Избирательная система, СМИ, политическое меньшинство составляют не только условия обеспечения эффективного функционирования общественного мнения, но и являются одними из важнейших механизмов, благодаря которым осуществляется его включение в политический процесс.

Под механизмами функционирования общественного мнения понимается совокупность всех способов и средств, благодаря которым осуществляется (эффективная или неэффективная) реализация его функций в процессе взаимодействия с политической властью.

К способам или механизмам осуществления функций общественного мнения относятся те механизмы, благодаря которым общественное мнение выражает и доносит свою волю до правительства или индивидов. Эти механизмы можно подразделить на две группы: прямые и косвенные. Косвенные механизмы — это такие способы функционирования общественного мнения, которые передают его волю к политической власти не напрямую, а через своего рода посредников. К косвенной группе механизмов можно отнести: представительные органы (парламент, общенациональные собрания или съезды); СМИ; социологические институты, которые занимаются изучением общественного мнения и его отношения к политической власти; оппозиционные партии и движения, которые концентрируют в себе текущее общественное мнение и, активно взаимодействуя с ним, оказывают тактическое воздействие на политику правительства.

В зависимости от политических условий, в которых функционирует общественное мнение, данные механизмы могут выполнять роль объективного выразителя воли общественного мнения или же являться механизмами, которые использует политическая элита для ограничения влияния общественного мнения на политические процессы и укрепление своей власти. Иногда и сами косвенные механизмы требуют корректировки и воздействия общественного мнения на них с целью более объективного выражения интересов общественного мнения и принятия решений, соответствующих общественным требованиям. Примером такого вмешательства общественного мнения может служить попытка в начале 90-х гг. назначить новые выборы в Парламент Республики Беларусь. В апреле 1992 г., согласно законодательству, в соответствии с которым Верховный Совет мог быть отозван при наличии 350 тыс. подписей, оппозиция предоставила в Центральную избирательную комиссию 450 тыс. подписей граждан с требованием провести новые выборы в Парламент Республики Беларусь<sup>2</sup>. Однако в силу многих причин, главными из которых были нерешительность оппозиции и слабость воздействия со стороны общественного мнения через другие (прямые) механизмы, Верховный Совет проигнорировал это требование.

К прямым механизмам влияния относятся такие действия, при которых общественное мнение выражает свою волю напрямую, взаимодействуя с политической властью. К таким механизмам можно отнести: забастовки, демонстрации, манифестации, а также крайние формы воздействия на власть, например, бунты или революции. При прямой форме воздействия общественное мнение способно продемонстрировать политической власти свою силу и решительность. В этой форме взаимодействия выражаются накопленные противоречия, которые невозможно разрешить другим путем.

Функционирование общественного мнения и способы его взаимодействия с политической властью могут осуществляться в соответствии с тремя моделями, построенными на основе степени включения общественного мнения в политические процессы и эффективности его влияния на политическую власть.

1. Модель вертикального, или неэффективного, функционирования. Функционирование общественного мнения осуществляется не полностью, так как во многом ограничены те функции, которые связаны с выражением интересов и ожиданий общества. Вместе с тем в

нужном ракурсе усилены те функции, которые направлены, прежде всего, на легитимацию власти элиты. Ограничены также механизмы функционирования, связанные с процессом принятия политических решений. Превалирующим считается мнение, согласно официальным политическим решениям, в котором отсутствует возможность критического подхода к политике правительства, а также существования альтернативных мнений. Кроме того, функции общественного мнения и его механизмы направлены вовнутрь самого общества, благодаря чему осуществляется контроль и критика только отдельных индивидов и социальных групп и подавляется мнение недовольных или несогласных с проводимой политикой. При такой модели функционирования индивиды находятся под двойным контролем, — как со стороны власти, так и со стороны общественного мнения, — и вынуждены смиряться с действительностью. Функционирование общественного мнения в соответствии с такой моделью осуществлялось в авторитарных и тоталитарных системах: СССР, фашистской Германии, Италии во времена правления Муссолини, франкистской Испании, Китае и Северной Корее.

2. Смешанная модель функционирования общественного мнения. Эта модель предполагает наличие таких механизмов функционирования общественного мнения, над которыми политическая власть не в состоянии осуществлять полный контроль. Контролируются только механизмы, благодаря которым осуществляется конституционная легитимация власти: выборы, референдум и т. д. Наряду с ними могут существовать и альтернативные механизмы, через которые общественное мнение может выражать свое отношение к политической власти: демонстрации, независимые СМИ, оппозиционные партии. Также может осуществляться непосредственное выражение общественного мнения через митинги, демонстрации и пикеты. Безусловно, в смешанной модели функционирования общественного мнения приоритет со стороны власти будет отдаваться мнению, легитимирующему решения политической власти, и всячески будет ограничиваться информация, относящаяся к мнению оппозиционных сил, которое не контролируется властью. Мнение большинства, или официальное мнение, также не в состоянии оказывать подчиняющее

<sup>2</sup> Мірановіч Я. Навейшая гісторыя Беларусі. — Беласток: Orthdruk, 1999. — С. 236.

воздействие на поведение и мнения индивидов, недовольных политической элитой. Оно скорее будет осуждающим, нежели подавляющим антиправительственные настроения. В таких условиях политическая элита стремится заручиться поддержкой со стороны общественного мнения или большей его части и не может полностью его игнорировать.

Данная модель функционирования общественного мнения характеризует процесс взаимодействия с политической властью как нестабильный, в силу чего политические процессы, происходящие в обществе, могут как создать условия для усиления центральной власти и установления диктатуры, так и привести к дальнейшим политическим изменениям, демократизации. Примером могут служить Украина, Россия, Беларусь.

В недемократических моделях функционирования общественного мнения такие механизмы, как выборы, референдумы, политические съезды и другие, выступают как способы мобилизации общественного мнения в поддержку политической элиты и направлены на легитимизацию политического строя. Они являются не механизмами воздействия общественного мнения на власть, а способами «правильного» выражения общественного мнения.

3. Модель горизонтального, или эффективного, функционирования. В данном случае общественное мнение имеет возможность выполнять все свои функции в полной мере. Политическая элита вынуждена считаться с ним в борьбе за власть и в процессе принятия политических решений, обращая внимание на проблемы, которые обозначены общественным мнением. Процесс принятия политических решений осуществляется на основе консенсуса тогда, когда и обществом, и политической властью учитываются общие интересы. Причем принимаются во внимание все ведущие мнения. В то же самое время индивид не находится под постоянным контролем политической власти и может свободно осуществлять свой выбор. Общественное мнение в данном случае не исполняет функцию «надсмотрщика» за индивидуальными политическими мнениями и поведением отдельных индивидов.

В процессе взаимодействия с политической властью общественное мнение выполняет целый

ряд функций. Наиболее значимая функция — управленческая. Среди общественных деятелей, политиков и политологов не существует единого мнения по вопросу о том, стоит ли допускать общественное мнение к решению важных политических вопросов, связанных с управлением государством, проводимой политикой. Следует ограничивать его вмешательство в политическую жизнь лишь избранием своих представителей во властные структуры, которые и будут решать, как защищать интересы общества и в какой степени.

В. Липпман писал об общественном мнении: «Оно может выбирать правительство, низлагать его, может подтверждать или опровергать его функционирование, но оно не может управлять. Оно не может нормально инициировать и предлагать необходимые законы. Когда массовое мнение господствует над правительством, это означает расстройство функций власти»<sup>3</sup>. В. Липпман выделяет ряд причин, по которым общественное мнение не может участвовать в процессе управления:

- движение общественного мнения медленнее, чем движение событий;
- индивидуальные мнения по различным причинам не соответствуют объективным процессам;
- индивиды в большинстве своем не являются профессиональными управленцами и политиками и формируют свое мнение на основе обыденного опыта.

Общественное мнение не в состоянии предугадать событий будущего, так как основное его внимание сосредоточено на том, что происходит сейчас. «Когда решения требуют критического и быстрого осмысления, — пишет Липпман, — общественное мнение не будет истинным. Все, что содержится в общественном мнении, никоим образом не будет связано с компетентностью и обоснованностью, которая необходима для принятия политических решений»<sup>4</sup>.

Другие исследователи считают, что выборы вообще являются единственным способом и возможностью общественного мнения реализовывать свои функции и реально влиять на политическую жизнь общества, определять тот или иной курс правительства, и что вне выборов общественное мнение не в состоянии выполнять каких-либо существенных функций. После выборов общественное мнение теряет ту направляющую силу, которой следовали политики. Дж. Сартори пишет: «Между выборами власть людей остается, как правило, усыпленной, и поэтому существует

<sup>3</sup> Lippman W. Public Opinion. — A free press paperback. N. Y., 1965. — P. 19.

<sup>4</sup> Lippman W. Essays in the public philosophy. — N. Y.: The new american library, 1956. — P. 27.

значительный разрыв между широкими предпочтениями избирателей и конкретными правительственными решениями»<sup>5</sup>.

Как часто бывает, общественные избранники, придя к власти, начинают решать свои собственные проблемы, игнорируя общественные. Кроме того, как известно, не всегда при избрании своих лидеров общественное мнение основывается на рациональных элементах, в силу чего многие избранники не готовы к решению конкретных насущных задач. Поэтому общественное мнение часто остается иррациональным, субъективным явлением, как в процессе избрания, так и в попытках влиять на принимаемые его избранниками решения. Отсюда следует, что неправильным было бы сводить общественное мнение только к избирательной функции и ограничивать его включение и воздействие на процесс принятия решений и влияния на действия политической элиты. От характера взаимоотношений между политической властью и общественным мнением зависит принятие и адаптация политических решений со стороны общества, снижение конфликта между политической властью и обществом. Важность такого взаимодействия подчеркивает немецкий публицист Ф. Хольтцендорф, который в своей книге «Значение общественного мнения в жизни государства» писал: «В отношении к политике правительства общественное мнение реализует свои требования двумя способами. Если общественное мнение имеет отношение уже с совершившимся действием, то оно может или поддерживать, или осуждать последствия этого действия, а следовательно, хвалить или осуждать правительство. В случае если общественное мнение имеет отношение с намерениями, то оно может поддерживать правительство либо его удерживать от действий. В первом и втором случае голос общественного мнения обладает практическим действием, даже когда речь идет о действии уже совершенном, любая похвала со стороны общественного мнения является для правительства указателем для проведения той же тактики»<sup>6</sup>.

Процесс принятия политических решений можно подразделить на две категории. Первая категория связана с инициативой власти, т. е. когда принимаемое решение исходит из выработанной стратегии политической элиты. Вторая категория — это инициатива общественного мнения, когда принимаемые политической властью решения связаны с давлением и требованиями общественного мнения. Взаимодействие общественного мнения и политической власти в процессе приня-

тия и реализации тех решений, которые принимаются благодаря инициативе общественного мнения, можно обозначить следующим образом:

- осознание и выявление обществом существующей проблемы;
- оценка и артикуляция интересов, выражение конкретных требований по отношению к правительству. Давление на правительство с целью принятия позитивного решения данной проблемы. Давление может носить различные формы: собрание подписей, петиции, манифестации и др.;
- контроль над процессом выработки соответствующего решения;
- оценка и адаптация принятого решения, ее легитимизация общественным мнением и одобрение правительства;
- институционализация решения в общественном мнении;
- несогласие с принятым решением и требование принятия нового решения или смещения правительства.

В ситуации, когда инициатива в принятии решения принадлежит правительству, процесс принятия политических решений выглядит следующим образом:

- формирование целей на основе сбора и изучения информации, касающейся объекта управления в настоящий период;
- принятие решения охватывает ряд операций, благодаря которым информация, описывающая состояние объекта, трансформируется в информацию, предписывающую те или иные действия по отношению к нему. Началом данного этапа выступает «определение проблемной ситуации» и выработка соответствующего решения;
- обеспечение поддержки со стороны общественного мнения за счет воздействия пропаганды и СМИ на формирование позитивных оценок к принимаемым решениям;
- организация социального действия, которое направлено на реализацию цели, записанной в принятом решении;
- анализ полученных результатов, т. е. оценка степени реализации ранее принятого решения, артикуляция новых проблем, являющихся исходным моментом для нового цикла процесса управления и принятия решений.

Общественное мнение играет важную роль практически во всем процессе принятия решений, за

<sup>5</sup> Sartory. D. Teoria demokracji. — Warszawa: PWN, 1994. — S. 115.

<sup>6</sup> Holtzendorff F. Znaczenie opinii publicznej w życiu państwowem. — Warszawa: Bronislaw Natanson, 1899. — S. 20.

исключением момента, когда решение принимается группой людей, имеющих власть, или одним человеком. Как, например, писал Б. Н. Ельцин в своей книге «Президентский марафон», «решения я всегда любил принимать в одиночку и реализовывать их быстро. Принятое решение не терпит волокиты, разговоров и оттяжек. С каждым часом оно теряет силу и эффективность. Так было всегда, на протяжении всех восьми лет моего пребывания на главном посту»<sup>7</sup>. Но как бы то ни было, именно от общественного мнения зависит, будет ли то или иное решение принято обществом, а следовательно, иметь силу, будет ли это решение реализовано.

Общество и власть должны решать возникшие социальные и политические проблемы, связанные с этим конфликты не в одностороннем порядке, а на основе взаимодоверия и общего соглашения.

Таким образом, процесс функционирования общественного мнения и взаимодействия с политической властью может приобретать различные формы и направленность, от конституционного взаимопонимания и реализации общих интересов, до конфликтов и столкновений, которые могут привести к диктату, террору и гибели государства.

---

<sup>7</sup> Ельцин Б. Н. Президентский марафон. — М.: Изд-во «АКТ», 2000. — С. 10.