

Олейников Сергей Николаевич

кандидат юридических наук, доцент Национального
юридического университета им. Ярослава Мудрого, Украина

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СРЕДЕ

***Аннотация.** Общественное мнение анализируется как относительно самостоятельный институт гражданского общества, выполняющий ряд функций. В зависимости от характера функционирования в каждом государстве формируется особый политико-правовой режим его взаимодействия с политическим режимом. Центральное место – формы влияния общественного мнения на институты власти, их функционирование, законотворчество. Результативность воздействия определяется особенностями государственно-правового участия в реализации принципа свободы общественного мнения.*

***Ключевые слова:** общественное мнение, политическая система, функции общественного мнения, политико-правовой режим.*

Любая сфера жизни общества, и, в большей мере, политико-правовая, развивается в системе факторов влияния – субъективных и объективных, внешних и внутренних, динамика которых имеет временный и относительно постоянный характер. Общественное мнение – один из социальных институтов, содержание, формы и институты которого в любую историческую эпоху сопровождает развитие или торможение политико-правовых институтов асимметричного социума. Формы и способы его влияния на институты власти меняли своеобразие и интенсивность: от неорганизованного спонтанного вербального или молчаливого (латентного) одобрения/осуждения их деятельности до прямых осознанных целенаправленных форм давления на них – правовых и неправовых, цивилизованных и радикально-агрессивных, которые с разной степенью социального эффекта корректируют смысл и направленность политико-правовых решений, законодательства, электоральной активности и кадровых властно-управленческих решений, динамики политико-правового реформирования, содержания и

направленности правовой политики государства, решений муниципальной публичной власти. Усложнение всей системы общественных отношений и интенсивная технологизация способов массовой и деловой коммуникации предоставили возможности использования инструментов *взаимного* влияния институтов власти и общества – информационные ресурсы. Последние вызвали потребность в рационально-правовом нормативном определении пределов и форм контроля за распространением и использованием потоков информации, способной без каких-либо насильственных средств власти и общества формировать такие составляющие демократического политического режима, как правовые рамки и ограничения функционирования СМИ, сети Интернет, использования в них иных новейших коммуникативных технологий – лоббирование законопроектов группами давления, современные информационные управленческие технологии, электоральный процесс. Общественное мнение, как социальный институт, обозримо и функционально, часто – просто незаменимо, в сфере функционирования институтов публичной власти, политических коммуникациях и правовых решений, особенно если принимаемые политико-правовые решения значимы для национальной безопасности – информационной, военной, экологической, технологической, гуманитарной...

Познанию особенностей социальной природы общественного мнения сегодня предшествовало развитие о нем усилиями философской, социологической, психологической наук. Пожалуй, наиболее адекватно его суть раскрывают коммуникативные теории общественного мнения, акцент внимания в которых составляют его социальные функции и механизмы влияния на социальные отношения, в том числе – в политико-правовой коммуникации.

Интерес социологической мысли к общественному мнению вызывают его *функций* в системе именно *властных* отношений, где принимаются правотворческие, правоприменительные, учредительные и контрольные решения. Содержание и направленность этих функций реализуются в *вертикально-горизонтальной* модели влияния общественного мнения:

вертикальная отражает проекцию его воздействия на публично-властные структуры и их социально значимые решения путем осуществления его функций – экспрессивной, консультативной и директивной; горизонтальная – отражает влияние субъекта (носителя) общественного мнения на ординарного гражданина [1, с.104-105]. Уместны в этом контексте проблемы исследования авторитетных социологов – Э. Ноэль-Нойман, П. Лазарсфельда, Ф. Олпорта.

При «вертикальном» измерении общественного мнения полем приложения его функций является взаимодействие со структурами публичной власти: *экспрессивная* функция создает критерии оценки действий власти в целом и ее конкретных институтов в процессе решения социально значимых проблем, но при этом она «синтезирует в контрольную и оценочную функции» [2, с. 13]; *консультативная* реализуется в формах создания субъектами общественного мнения алгоритмов конкретных решений общественных проблем разного уровня – от местного до общегосударственного, организации общественного и научного дискурса (публичной коммуникации) в сообщениях СМИ, обсуждениях в сети Интернет в демократической форме публичных дискуссий, общественных слушаний и т.д. При этом статус разных форм объективации общественного мнения имеет совещательный (консультативный) характер. Право «последнего слова» о принятии или непринятии мнения и оформлении властного решения, сохраняется в объеме *полномочий* и *компетенции* органов публичной власти.

Среди форм общественного консультирования наиболее известны обращения граждан, передающих компетентным государственным и негосударственным учреждениям информацию разной степени объективности о мере исполнения подведомственными им органами или учреждениями социальных функций – надлежащего или ненадлежащего. В последнем случае общественное мнение выражает оценку степени выполнения институтами власти социального заказа, адресованного к власти в сфере организации осуществления прав граждан и институтов гражданского общества и обеспечения их безопасности и требуют принятия адекватных правовых мер по легальному использованию всего арсенала ресурсов власти,

государственной службы и государственного (публичного) управления, имеющей по определению служебный характер.

При этом в конституциях некоторых европейских государств установлено, что с коллективными обращениями могут обращаться только законно созданные организации или их учредительные органы. В некоторых конституции вообще не предусматривают никаких ограничений права на обращение. Кто угодно *вправе* обращаться в органы публичной власти, государственным служащим и должностным (служебным) лицам, рассмотрение которых, исходя из природы правовой власти, является *обязанностью* ее органов. При этом круг адресатов для таких обращений (учреждений, предприятий и должностных лиц), не должен быть ограничен, как и круг вопросов, которые могут быть их предметом.

Директивная функция общественного мнения выражает обозначенные законом случаи его *императивного* воздействия. Прежде всего, это гарантированные конституционно парципитарные формы электорального участия – выборы, референдумы, где мнение граждан трансформируется в их решения, и, потому уже имеют характер императива для власти. Алгоритм такого решения при этом подготовлен на стадии реализации всех других функций формирующегося общественного мнения – экспрессивной и коммуникативной. Выборы (общегосударственные и местные) и референдумы – ключевые императивные (обязательные для власти) демократические институты взаимодействия общественного мнения и структур власти. Кроме них законами ряда государств предусмотрены и другие формы такого взаимодействия: Например, «народное вето» в Италии (голосование избирателей за ликвидацию закона); «народный выбор» в Швейцарии, где избиратели пользуются правом самостоятельно голосовать за закон на основе предлагаемой альтернативы законопроектов; «народная инициатива» в Испании и Австрии – законное право избирателей предложить парламенту (или другому представительному учреждению) принять, изменить или отменить конституцию, закон или любой другой акт.

Упомянутые функции общественного мнения осуществляются открыто и не проявлено (латентно).

Кроме того, общественное мнение выполняет по сути функцию *социального контроля*. Такое его толкование предложила Э. Ноэль-Нойман, опираясь на изучение социального контроля в трудах Э. Росса, Р. Т. Ла Пьера, Г. Спенсера. Теория общественного мнения как средства социального контроля концентрирует внимание на поддержке достаточного уровня согласия в обществе относительно его ценностей и целей " [3, с. 105]. При этом функция социального контроля может реализовать в процессе принятия социальных решений в различных формах: это организованные и части юридически оформлены акции социального поведения, прежде всего - участие граждан в выборах на разных уровнях, в разных ветвях власти, в манифестациях и т. п.; давление морального авторитета общественного мнения; силовое давление на власть (акции протеста и гражданского неповиновения, забастовки и саботаж, массовые беспорядки, вооруженные выступления, деятельность общественных советов, следящие за деятельностью, например, пенитенциарных учреждениях закрытого типа, которые потенциально способны создавать условия для нарушений прав человека).

Общественное мнение, среди иных ипостасей своего существования, фигурирует и как одно из ключевых понятий *социологии политики*, имеющее значение в политическом процессе. Здесь в исследованиях общественного мнения кроме его консультативной и директивной функции выделяются также *оценочная, контрольная, защитная*. Оценочная функция выражается через *оценочные суждения* масс о деятельности официальных властных институтов и их лидеров, громкие политические события. Своеобразие *контрольной функции* выражается в том, что общественное мнение о любом значимом вопросе формирует внятную позицию, отражает определенное социальное ожидание и стремится к тому, чтобы ей отвечала деятельность органов государственной власти. Общественное мнение может следить за ее действиями и влиять на них.

Суть *защитной функции* в выражении общественного мнения в связи с проблемами реализации гражданских прав – политических, экономических, социальных и в получении возможности включения правового механизма реализации, защиты и восстановления нарушенных прав, создания препятствий и превентивных ресурсов от правонарушений, в том числе, со стороны власти [4; 5].

Консультативная функция общественного мнения способствует работоспособности механизма взаимодействия власти и общества путем выработки его институтами советов, рекомендаций государственным органам в любой сфере политической, социально-экономической, культурной. Осуществление функции зависит от факторов: 1) способности субъекта к критическому анализу фактов, явлений и процессов правовой реальности – процессов правотворчества, правоприменения (например, судебного), контроля (как части публичного управления), прогнозировать социальные последствия предлагаемых проектов решений (например, отражение в них интересов различных социальных групп асимметричного общества; 2) способность властных структур к восприятию таких предложений, замечаний, советов (консультативная коммуникация) или мнений, имеющих форму императивных решений (императивная, директивная коммуникация).

Интегративную функцию общественного мнения можно признать основной, регулятивной по ее роли, поскольку включается в процесс взаимодействия через регулирование отношений как внутри системы институтов власти, так и отношений между властью и обществом. В ней более всего проявлена потенциальная способность общественного мнения детерминировать развитие правовых и политических форм и отношений, корректировать инертность или неуместную неконтролируемую гиперактивность властных институтов – органов, госслужащих, депутатов, влияние лобби и т.п.

Конечно, неизбежным условием и предпосылкой функционирования и всех идеальных форм воздействия общественного мнения на институты власти и правовой системы возможны при условии развитого

демократического режима, где декларируются и гарантируются принципы социального партнерства власти и общества, а общественное мнение является одновременно условием и формой сохранения такого режима. Процесс формирования институтов общественного мнения и его реального влияния на политико-правовой сегмент общества опирается на правовые, политические, экономические *гарантии* его свободного и реального функционирования. Правовые гарантии – институты правовой системы, нормы которой императивно предписывают обязанность государства, его органов адекватно реагировать на импульсы общественного мнения в законотворческой, правоприменительной или контрольной форме. *Политические* гарантии, прежде всего, содержит развитая политическая система общества, его политические партии как выразители интересов социальных групп. Учет партиями общественного мнения при создании ими политических программ и разработке социально-политических проектов обеспечивает им поддержку общественности. *Экономические* гарантии заключаются в обеспечении государством и негосударственными организациями инициирования и финансирования мероприятий по сбору данных и изучения общественного мнения.

При этом важно понимать, что без развитых форм доступа институтов общества к объективной *информации*, общественное мнение, как таковое всегда будет неистинным, искаженным, неадекватным реальным общественным процессам. Поэтому, лишь комплекс всего механизма гарантий общественного мнения формирует нормальный *правовой режим общественного мнения*, как главную составляющую реального *политического режима* в стране.

В таких условиях общественное мнение приобретает свойства плюрализма, когда различные социальные группы, сообщества получают право свободно выражать свое отношение к фактам, событиям, происходящих в стране и мире. Таким образом, вырабатывается система социального партнерства между властью и общественностью, основанный на учете общественного мнения в процессе реализации механизма социального

управления на всех его уровнях. Общественное мнение отражает оценку выполнения органами власти их социальных задач и становится неотъемлемой составляющей системы публичного управления и незаменимым фактором развития социума в условиях развития демократического, социального, правового государства.

Можно предложить вывод о том, что общественное мнение является *условием* и одновременно *результатом* реального функционирования демократического режима и залогом развития гражданского общества. При принятии политических решений органы государственного управления должны учитывать общественное мнение, поскольку оно служит источником важной информации для всего управленческого процесса. Сама практика социальных преобразований требует выработки рекомендаций по формам обязательного учета общественного мнения в российском обществе, определение условий и факторов ее реального влияния на властные структуры.

Список источников:

1. Оссовский В. Л. Социология общественного мнения. М.: ПЦ "Фолиант"; ИД "Стилос". 2005. 186 с.
2. Сурмин Ю. П. Теория общественного мнения: Курс лекций. К.: МАУП, 1999. 72 с.
3. Политическая социология / Под ред. чл. -корр. РАН Ж. Т. Тощенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 495 с.
4. Дмитренко А. Общественное мнение как фактор демократизации политической системы [Электронный ресурс] / А. Дмитренко. – URL : <http://www.personal.in.ua/article.php?ida=475>. (дата обращения 5.03. 2021).
5. Набруско В. И. Общественное мнение как предмет политико-социологического исследования [Электронный ресурс] / В. И. Набруско. – URL: <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1587> (дата обращения 6.03.2021).