

УДК 342

А.А. Плотников

канд. юрид. наук, доц.

Северный (Арктический) федеральный
университет им. М.В. Ломоносова

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И ЕГО УЧЕТ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В данной статье исследуется отношение власти к общественному мнению в различные периоды отечественной государственности: от попыток его изучения до признания необходимости учета при решении общественно значимых вопросов. Особое

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРНИЦЫ

внимание обращено на необходимость учета общественного мнения в законодательной деятельности.

Общественное мнение относится к числу многоаспектных явлений, которые с большим трудом поддаются всестороннему анализу и строгому определению. В широком смысле, общественное мнение – это социальный институт, влияющий на поведение людей через оценочные суждения, сформированные в рамках больших социальных групп или общества в целом, выраженные в общественном сознании и связанные с важными событиями общественной жизни.

Общественное мнение характеризуется наличием ряда признаков: публичность высказывания, широкая распространенность в массах, подвижность и динамичность, является продуктом взаимодействия людей, затрагивает общие интересы, формируется по общественно значимым вопросам в процессе борьбы мнений.

По мнению Р.А. Сафарова, функционирование общественного мнения как социального института означает, что оно является постоянным фактором общественной жизни, действует в качестве своего рода социальной власти [1, с. 14]. Очевидно, что это возможно лишь там, где, во-первых, существует гражданское общество, свободное от диктата политической власти, и, во-вторых, где власть считается с позицией общества.

В период царской России, с характерным для нее расколом общества на два совершенно разных по уровню развития культурных слоя (социальные низы, составлявшие подавляющее большинство, и так называемые просвещенные слои общества), и при советской власти (когда вообще существовала боязнь публичных высказываний и обсуждений) общественного мнения как такового не существовало.

Правда, опросные исследования среди населения проводились в России земскими статистиками уже со второй половины 60-х годов XIX века. Но это были не опросы общественного мнения, а статистические исследования условий труда и быта крестьян, уровня культурного развития и просвещенности народа, предпочтений читающей публики и т.п. В начале XX века с помощью опросного метода интенсивно развивалось изучение труда и быта рабочих, бюджетов семей рабочих и служащих [2, с. 45-50, 516-518]. В данный период в России начала формироваться и так называемая «статистика мнений». Однако речь еще не шла об общественном мнении, так как главным субъектом мнения выступал эксперт (по терминологии того времени – «сведущий человек»), в роли которого мог выступать специалист-управленец или один из наиболее толковых и компетентных представителей «простого народа» [2, с. 50]. Мнения же рядовых,

типичных представителей различных слоев общества, совокупность которых и составляет общественное мнение, в тот период не были предметом специальных эмпирических исследований.

В первые годы советской власти продолжались и развивались традиции социально-статистических исследований, сложившиеся в стране до 1917 г. Но начиная с 30-х и вплоть до 50-х годов XX в. исследования, основанные на опросных методах, исчезают из арсенала советского обществоведения.

С возрождением интереса к социологии и официальным признанием за ней права на существование (точкой отсчета здесь можно считать создание в 1958 г. Советской социологической ассоциации) опросные методы становятся в нашей стране все более популярными при проведении социологических, а не только социально-статистических исследований. В 1960 г. при газете «Комсомольская правда» начал работать Институт общественного мнения, положивший начало созданию исследовательских групп и лабораторий по всей стране [2, с. 521]. Однако проводившиеся в данный период опросы лишь с большой натяжкой можно назвать опросами общественного мнения. Речь, скорее, шла об изучении предпочтений населения в таких вопросах, как способы проведения свободного времени, выбор жизненных планов, включенность людей в систему средств массовой информации, предпочтения читательской аудитории и т.п.

Ближе к тому, что можно было признать изучением общественного мнения, были закрытые для публикации опросы (так называемые исследования «для служебного пользования»), которые проводились по заказам и под эгидой комсомольских и партийных органов. В 1960-е годы при ЦК ВЛКСМ и целом ряде республиканских, краевых и областных комитетов комсомола были созданы структуры, занимавшиеся изучением общественного мнения. Позднее этот «комсомольский почин» был подхвачен КПСС. В 1978 г. пленум Московского городского комитета партии принял решение о создании при всех московских райкомах КПСС советов по изучению общественного мнения, а с 1979 г. в аппарате ЦК КПСС приступила к работе группа анализа общественного мнения [1, с. 16]. Исследования, проводившиеся комсомольскими и партийными органами, нередко были направлены на выяснение отношения населения к довольно значимым и актуальным проблемам общественной жизни, в том числе и проблемам социально-правового характера.

При этом, разумеется, трудно было рассчитывать на подлинную откровенность опрашиваемых в условиях борьбы против инакомыслия и официальных заявлений о морально-политическом единстве советского народа.

В годы перестройки наше общество очень быстро прошло путь от приказного единомыслия через так называемую гласность к реальному политическому плюрализму и свободе слова. За этот период фактически и сложилось независимое в своих оценках и суждениях общественное мнение, которое стало заметным фактором социально-политической жизни страны, а в ряде случаев являлось двигателем проводимых преобразований.

В период конца 1980 – начала 1990-х годов демократический потенциал общества был выше, чем у представительных структур. Общество выражало свое мнение напрямую, в митинговой форме, осуществляя таким образом прямое давление на государственные органы. Для общества, находившегося на начальной стадии перехода от тоталитарного состояния к гражданскому обществу, такая роль общественного мнения является закономерной.

В современных демократических государствах роль общественного мнения традиционно ограничена и сбалансирована представительной властью. Общественное мнение уже выступает как один из многих институтов гражданского общества, и его воздействие на государственную и, прежде всего, законодательную деятельность осуществляется в общем контексте влияния гражданского общества и всех его институтов на государство не напрямую, а во многом опосредованно, через различные формы осуществления народовластия (публичные мероприятия, индивидуальные и коллективные обращения в органы власти, деятельность общественных объединений и др.).

В научном дискурсе сложились разные подходы по вопросам: какое значение должна иметь для законодателя информация о состоянии общественного мнения и, какова ее роль в механизме принятия законодательных решений?

Так, по мнению В.Э. Шляпентоха и его последователей, в периоды социальной нестабильности, когда общественное мнение возбуждено и крайне неустойчиво, изучать его надо «лишь для того, чтобы учитывать как ограничивающий фактор, который надо знать, чтобы убеждать, воспитывать, избегать взрывов». В такие моменты гораздо важнее «наличие компетентных людей, способных принимать квалифицированные решения» [3, с. 157]. Подобный взгляд на проблему является в настоящее время довольно распространенным в среде специалистов (советников, экспертов, аналитиков), занятых интеллектуальным обслуживанием деятельности властных структур. Но такой опыт пребывания у власти «компетентных людей», занимавшихся «убеждением и воспитанием граждан», вместо того чтобы считаться с их мнениями и позициями уже был в отечественной истории. Сохраняя сам

принцип такого подхода, общество не гарантировано от возврата прежних методов «убеждения и воспитания». Вместо всестороннего познания и адекватного выражения в законах интересов и ожиданий общества, ему вновь может быть навязана «компетентная» позиция сверху.

Другая распространенная точка зрения сводится к тому, что «надо законодательствовать в соответствии с общественным мнением». Показательно, что даже такой авторитетный специалист в области социологии права, как Ж. Карбонье, недвусмысленно заявляет: «Опрос общественного мнения, проведенный в национальном масштабе, равнозначен выявлению той общей воли, которая призвана создавать закон» [4, с. 335].

Подобный подход представляется упрощенным, так как в общественном мнении помимо мнения большинства присутствует целый спектр иных, зачастую весьма значимых позиций. И в этой связи закономерен вопрос: выражает ли большинство в общественном мнении эту общую волю, которая может стать основой нормы закона?

По мнению В.С. Нерсесянца, характер информации, получаемой путем изучения общественного мнения, должен определяться содержанием работы на различных стадиях процесса создания закона [5, с. 787]. Действительно, на начальных этапах, связанных с выявлением потребности в правовом регулировании, законодатель должен получить сведения о наличии социальной проблемы, требующей правового решения. На стадии работы над концепцией правовой новеллы исследования общественного мнения должны дать информацию о соотношении различных социальных интересов и о возможности их согласования на правовой основе. После того как проект закона готов, нередко бывает важно знать общественное мнение по поводу наиболее принципиальных его положений. И наконец, после введения закона в действие законодатель должен регулярно получать сведения о соответствии закона общественным ожиданиям, о степени его легитимации, о причинах его неэффективности и т.д. Разумеется, в полном объеме такую схему социологического обеспечения законотворческой деятельности целесообразно использовать лишь при разработке законов, характеризующихся особой общественной значимостью.

Представляется, что данный комплексный подход к изучению общественного мнения в рамках законотворческой деятельности является наиболее обоснованным, так как соответствует ключевым основам самого законотворческого процесса – принципам демократизма и гласности.

Список использованных источников

- 1 Сафаров Р.А. Политический статус общественного мнения // Социологические исследования. 1979. № 4.
- 2 Социология в России / Под ред. В.А. Ядова. М., 1998.
- 3 Карцева Н. Общество, лишенное мифов: Изложение содержания доклада В.Э. Шляпентоха в Институте социологии АН СССР // Социологические исследования. 1991. № 1.
- 4 Карбонье Ж. Юридическая социология. М., 1986.
- 5 Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М., 2004.

This article studies the attitude of the authorities to public opinion in different periods of national statehood: from the attempts of its study to the recognition of the need to take into account by solving socially important issues. Particular attention is paid to the need to take into account public opinion in legislative activities.