

## ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И ВЛАСТЬ РЕЖИМЫ И МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Одной из важных и интересных проблем философии и социологии политики, вокруг которой сломано немало копий и в обсуждение которой внесли свой вклад такие выдающиеся умы, как Николо Макиавелли и Джон Локк, Томас Джефферсон и Алексис де Токвиль, Фердинанд Теннис и Уолтер Липпман, Юрген Хабермас и Никлас Луман, Пьер Бурдьё и Элизабет Ноэль-Нойман и многие другие, является проблема условий, границ и возможностей влияния общественного мнения на функционирование и развитие социальных систем.

Возможности влияния такого рода могут быть различны. Способность массовых заинтересованных оценочно-ценностных суждений и обусловленных ими волевых проявлений в большей или меньшей мере воздействовать на положение дел в государстве во многом является функцией способа устройства власти и характера политической системы. Соответственно и роль общественного мнения как фактора социальной динамики может меняться в рамках широкого диапазона — от ничтожной до определяющей. Ответ на вопрос, какова же эта роль применительно к конкретной ситуации в конкретном государстве в рамках возможного диапазона, имеет как важное научное, так и не менее существенное политическое значение. Ведь мера включения оценок и суждений общественности в практические решения органов власти и управления есть показатель открытости общества, уровня развития в нем важнейших прав и свобод, наконец, один из критериев демократичности политического устройства государства. Довольно часто от ответов на эти вопросы зависит решение важных для страны внешнеполитических и внешнеэкономических проблем — присоединение или неприсоединение к международным пактам и организациям, получение или неполучение займов, кредитов, режимов благоприятствования в торговле и т.д. и т.п. Поэтому любой современный политический режим, даже самый репрессивный, стремится создать иллюзию включенности общественного мнения в реальные процессы принятия властных решений, старается заигрывать с ним. Соответственно, возникает проблема максимально объективной оценки характера взаимоотношений власти и общественного мнения, возможностей участия последнего в решении общезначимых вопросов.

Чтобы избежать субъективизма в разрешении данной проблемы, выйти из заколдованного круга, вряд ли приемлемого в рамках строгого социологического анализа оборотов типа «прогрессивно — реакционно», автор считает целесообразным воспользоваться специальным методологическим инструментарием. В качестве такого инструментария предлагается ввести понятие «режимов взаимодействия власти и общественного мнения».

*Под режимом взаимодействия власти и общественного мнения* будем понимать обобщенную характеристику меры его реальной включенности в принятие

**Гавра Дмитрий Петрович** (р. 1956) — доктор социологических наук, профессор факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета. Научный руководитель Центра социологических исследований факультета социологии СПбГУ.

Адрес: 193060, С.-Петербург, ул. Смольного, 1/3, 9-й подъезд.

Телефон: (812) 271-9688. E-mail: gavra@soc.pu.ru

политических решений, управление делами государства и общества и возможностей для функционирования, предоставленных властными институтами. Нетрудно заметить, что основанием, на котором построено введенное понятие, является тип отношения институтов власти к общественному мнению (а не наоборот). Мы сделали такой выбор сознательно, поскольку, с одной стороны, различными институтами власти конституируется социальная роль изучаемого феномена через систему законодательства, а с другой, посредством проведения практической политики общественное мнение в той или иной мере допускается (не допускается) в сферу принятия решений.

Автор предлагает ввести следующую систему критериев, на основании которых различаются между собой отдельные режимы взаимодействия.

*Критерий 1. Демократичность системы выборов и избирательных законов на различных уровнях.*

Если избирательный закон недемократичен и на основании каких-либо признаков (пол, раса, национальность, имущественный ценз, ценз оседлости и т.п.) дискриминирует отдельные группы населения, то они тем самым автоматически исключаются из числа активных субъектов общественного мнения при выполнении важнейших его политико-управленческих функций. Эти функции выполняют соответствующие оценки и волевые проявления только допущенных в политическую сферу общностей. Мнение последних, выдаваемое за общественное, наделе таковым не является, в большей или меньшей степени отличаясь от него по составу субъекта. Недемократичность избирательной системы, таким образом, приводит режим взаимодействия власти и общественного мнения в зону, неблагоприятную для полноценного функционирования последнего.

*Критерий 2. Характер законодательной (в том числе конституционной) закрепленности роли и прерогатив общественного мнения.*

Характер законодательного закрепления роли и прерогатив общественного мнения определяет его статус и формирует некоторые общие основания для выполнения им в данном обществе социальных и политических ролей большей или меньшей значимости и масштабности. Когда законодательная ветвь власти определила перечень вопросов, которые не могут быть решены иначе, чем через апелляцию к общественности, приняла закон о референдуме, посредством системы нормативных актов конституировала место массовых социальных оценок в принятии общезначимых решений, она тем самым существенно ограничила произвол власти исполнительной. Если эти условия не соблюдены, общественное мнение, очевидно, будет играть более зависимую роль, режим его функционирования будет далек от благоприятного.

*Критерий 3. Наличие каналов свободного выражения мнений и собственно свобода их выражения.*

В каждой определенной социально-политической системе в конкретном государстве свобода выражения любых мнений и, прежде всего, оппозиционных власти и негативных по отношению к ней, может быть большей или меньшей. Государство посредством репрессивных и запретительных мер может сводить ее к нулю, загоняя соответствующие оценки в подполье, а может давать им ту или иную степень свободы. Различен и диапазон потенциальных каналов выражения мнения — от публичных через средства массовой информации, митинги и массовые мероп-

рия до конспиративных. В зависимости от меры проявления этой свободы (или, напротив, от меры ее подавления) реализуется тот или иной режим взаимодействия власти и общественного мнения.

*Критерий 4. Характер протекания дискуссий общественности и власти.*

Пользуясь данным критерием, можно оценить одну из важнейших сторон способа взаимодействия общественности и власти в условиях возникновения у них различающихся позиций по поводу решения тех или иных актуальных проблем. Если такие разногласия возникли, неизбежна дискуссия, явная или скрытая, между сторонами. Власть в ней всегда выступает активным субъектом, тогда как общественное мнение может быть и активным и пассивным субъектом, а также просто объектом властного воздействия.

Тогда как первый и второй критерии отвечают на вопрос о потенциальных возможностях общественного мнения по приобретению качества социального института, полноправно участвующего в политическом и управленческом процессах, а рассматриваемый ниже критерий 5 отражает эффект влияния рассматриваемого феномена, настоящий критерий характеризует сам процесс его взаимодействия со структурами власти. Чем в большей степени общественное мнение выступает в роли полноценного субъекта дискуссии, тем о более благоприятном режиме его взаимодействия с властью можно вести речь.

*Критерий 5. Частота, предметный и объектный ареал обращения власти к общественному мнению.*

Этот критерий характеризует некую внешнюю, так сказать, феноменологическую сторону рассматриваемых режимов взаимодействия, отражая меру внимания органов власти к реакциям общественности. Чем выше частота обращений, шире их предметный и объектный ареал, тем больше потенциальная возможность общественного мнения полноценно реализовывать свои функции. Постоянные апелляции к массовым заинтересованно-оценочным суждениям могут быть лишь частью так называемой «public policy» (публичной политики) власти, даже самой авторитарной, своеобразным ее камуфляжем. Принимаемые при этом решения будут никак не корреспондировать с общественным мнением, а наоборот, в корне противоречить ему.

Для строгой операционализации того или иного режима взаимодействия рассмотренных критериев недостаточно. Необходимо ввести еще один важнейший критерий — шестой.

*Критерий 6. Характер, предметный и социальный ареал включения реакций и оценок общественного мнения во властные решения.*

Используя данный критерий, можно оценить реальный результат реакции органов власти и управления на оценки и предложения общественности. Чем в большей степени в практическую политику властных структур по поводу разрешения какой-либо конкретной проблемы, затрагивающей общественные интересы, включены массовые социальные оценки, тем более партнерским будет тип режима взаимодействия власти и общественного мнения. Справедливости ради здесь следует отметить, что помимо режима крайнего его подавления, когда показатели данного критерия находятся на нижнем пределе, возможен и прямо противоположный режим диктатуры общественного мнения с максимальными предельными значениями показателей. Очевидно, с точки зрения функционирования социальной системы, ни тот, ни другой предельный режимы не являются оптимальными.

*Критерий 7. Наличие свободных и множественных каналов изучения и анализа общественного мнения.*

К числу необходимых компонентов в структуре данного критерия относится и наличие более или менее надежного методологического, методического и организационного аппаратов по изучению и выявлению массовых социальных оценок. Данный критерий, хотя и носит инструментальный характер, но не менее важен, чем предыдущие. Это связано с тем, что сама возможность и, тем более эффективность включения общественного мнения в управленческие и политические решения в значительной степени определяются не только законодательством и конфигурацией внешних социально-политических условий, но и точностью и адекватностью измерения реакций общественности. Если здесь допущены отклонения, искажения, ошибки, то вряд ли можно говорить о режиме полноценного функционирования общественного мнения.

Важна и множественность каналов изучения и анализа общественного мнения. Они могут принадлежать только государству или в решающей степени зависеть от властных институтов. Тогда это будет один тип режима взаимодействия власти и общественности. Возможна и ситуация плюрализма субъектов выявления мнения, наличие как государственных, так и независимых служб и институтов. Это характеристика другого режима.

Предложенная система критериев имеет комплексный характер. Она собрана из разнокачественных элементов. Одни после известной модификации позаимствованы нами из предлагаемых различными авторами наборов условий нормального функционирования общественного мнения,\* другие — из рядов критериев, называемых «гарантиями действенности»,\*\* третьи сконструированы специально. Но в такой постановке эта задача решена впервые. Естественно, разработанная система не исчерпывает до конца всей полноты и сложности содержательных оснований, на базе которых можно отнести тот или иной способ взаимодействия общественного мнения и властных структур в конкретной исторической ситуации к одному или другому качественно различному режиму. Но, в то же время, эта система критериев создает необходимую и достаточную базу для решения задач, представляющихся автору важными как в теоретическом, так и в политико-прикладном плане. Во-первых, она позволяет выделить все основные режимы взаимодействия и отграничить один от другого. Во-вторых, с ее помощью можно проанализировать конкретную ситуацию отношений общественного мнения и власти, классифицировать ее и отнести к тому или иному типическому режиму.

Система критериев обладает свойством полноты в том смысле, что исключение из ее списка любого из представленных в ней элементов сразу же лишает возможности однозначного решения требуемых классификационных и группировочных задач. С другой стороны, она является комплексной, поскольку составляющие ее критерии различаются по своей природе. Одна группа — это основания для классификации булевского характера (второй, третий, седьмой, отчасти первый критерий). Способ взаимодействия общественного мнения и органов власти в своих механизмах и проявлениях может удовлетворять или не удовлетворять этим критериям и в зависимости от этого составлять причину для отнесения к тому или иному

\* См., например, работы Э. Ноэль-Нойман [1], В. Прайса [2], А. Кантрила [3].

\*\*См.: М. Горшков [4], В. Житенев [5] и др.

режиму. Другая группа — критерии скорее количественного плана (например, пятый и шестой). Их использование не только определяет принадлежность конкретной ситуации взаимодействия к тому или иному идеальнотипическому режиму, но и позиционируют ее в рамках выбранного режима. Так, например, на основании большей (или меньшей) частоты обращения органов власти к оценкам общественности даже в рамках патерналистского давления первых на вторую можно говорить о меньшей (большей) жесткости этого режима.

Какие же режимы взаимодействия власти и общественного мнения можно выделить?

Если говорить о состоянии изученности вопроса в современной социальной науке, то придется признать некоторую двойственность познавательной ситуации.

С одной стороны, существует длительная, можно сказать, ставшая уже классической традиция анализа соотношения общественного мнения и демократии. В рамках этой традиции в принципе имеет место постановка проблемы о возможных типах отношений рассматриваемого феномена и государства. При этом, как правило, рассматриваются простые дихотомические модели, противопоставляющие демократию как форму политического устройства, аккумулирующую массовые социальные оценки, и разные недемократические типы — от авторитарных до олигархических — в которых общественное мнение исключено из принятия властных решений, подавляется и т.п.

С точки зрения автора, квинтэссенция данной дихотомической оппозиции, которую затем в той или иной форме воспроизвели социологи и политологи, писавшие о политических потенциях общественного мнения в конце XIX — первой половине XX в., содержится в знаменитой дискуссии между отцами-основателями американской демократии — Томасом Джефферсоном, Александром Гамильтоном и Джеймсом Мэдисоном. Все три политика исходили из необходимости народного правительства, системы конституционных гарантий прав и свобод личности, разделения властей и выборного правительства. Однако когда каждый из них смотрел на общество, он видел его по-своему. Соответственно по-разному понимали они и категорию общественного сознания. Из этого вытекали и различные подходы к формированию самого представительного правительства. Уже на примере дискуссии между Гамильтоном и Джефферсоном можно увидеть, как различное понимание сущности общественного мнения ведет к различным моделям его конституирования и, в итоге, результируется в принципиально отличающиеся схемы построения государственной власти.

Александр Гамильтон не считал общественное мнение сколько-нибудь значимым институтом демократического общества. Он не доверял ему, считая невежественным, нестабильным и противоречивым. В своих замечаниях к Конституционной Конвенции 1787 г. он пишет: «Говорят, что глас народа — глас божий, и хотя эту максиму превозносят и верят в нее, на самом деле она неверна. Народ беспокоен и непостоянен, он редко понимает и судит верно» [6, р. 299]. Поэтому Гамильтон считал, что если мнение большинства членов общества будет прямо представлено в руководстве государством, это создаст угрозу его стабильности и будет противоречить общенациональным интересам. Трактовка общественного мнения как феномена непостоянного, непоследовательного и некомпетентного привела этого мыслителя к поддержке ограничен-

ной представительной системы с имущественным цензом для избирателей. Единственное, что он позволял мнению общества, — это высказывать одобрение и понимание политики «немногих людей, наделенных мудростью и богатством».

Достаточно близко к таким взглядам стоял Джеймс Мэдисон. Он соглашался с Гамильтоном в том, что именно политической элите следует поручить выражать интересы большинства [7, р. 79]. Также он признавал, что общественное мнение плохо информировано и раздроблено. Вслед за Аристотелем Мэдисон полагал, что такая демократия, при которой большинством голосов всех членов общества принимается решение по любому вопросу, ведет к разложению управления государством [р. 81]. Он выступал за последовательную реализацию модели представительной демократии, при которой «... публично выраженное мнение народных представителей будет ближе к общественному благу, чем глас самого народа» [82]. Как и Гамильтон, он не склонен был доверять общественному мнению, считая его естественным состоянием конфликт, вызванный как человеческой природой, так и имущественными различиями [р. 79]. В то же время, он не был столь радикален в отрицании политических возможностей этого феномена, полагая, что «представительная система, называвшаяся в те дни республиканской, будет в состоянии смягчить противоречия общественного мнения в процессе учета общественных оценок при формировании политики» [8, р. 34].

Таким образом, Джеймс Мэдисон признавал важность рассматриваемого феномена как мнения всего общества, а не только элиты, как канала формирования законодательной власти за счет механизма народного представительства. И это был определенный шаг в сторону либерализма от концепции олигархической демократии Гамильтона. Но шаг небольшой. Выступая за республиканскую форму правления, Мэдисон в основном оставался в русле консервативной традиции, ограничивая роль общественного мнения участием в выборах и не позволяя ему даже вмешиваться в работу избранных представителей. Ему принадлежит афоризм: «Всякое обращение к народу косвенно означает, что в стране не все в порядке» [6].

Как пишут Саул Подовер [9], Вильям Беннет [8] и др., Томас Джефферсон также выступал за республиканскую форму правления, поддерживая, однако, гораздо более открытую представительную систему, чем Гамильтон и Мэдисон. Считая, что люди способны сформировать информированные, стабильные и последовательные оценки важных для них объектов, он не относился к выборам как к способу ограничения деструктивной силы невежественного и конфликтного общественного мнения. Он видел в представительной демократии практическое решение технической проблемы трансляции в политическую жизнь мнений и оценок всех граждан такой большой страны, как Америка. Отличие концепции Джефферсона от взглядов Гамильтона и Мэдисона базируется на различной трактовке категории public.

Там, где Гамильтон видел конгломерат своекорыстных индивидов, Джефферсон усмотрел *американцев* — народ, уникально объединенный равенством статуса и общей историей. Это, по его мнению, создавало основу для формирования общих ценностей и убеждений. В целом он считал общественное мнение способным к компетентным, стабильным и ответственным оценкам и поэтому выступал за полноправное включение его в политический процесс. Из этих аргументов во многом вытекало негативное отношение Томаса Джефферсона к идее ограниченного политического представительства. Он считал более эффективной и отвечающей при-

роде американской демократии открытую представительную систему правления, исключаящую какие-либо искусственные цензы и ограничения для участия в выражении мнений в политической сфере посредством голосования.

Итак, рассмотренная дискуссия уже обозначила два типа или, если угодно, режима взаимодействия власти и общественного мнения. Оба базируются на философии, признающей объективность существования общественного мнения как политического феномена, и признают неизбежность его влияния на сферу политики и жизнь государства. Водораздел между ними заключается в том, что первый, консервативно-олигархический, стремится свести до минимума, если вообще не исключить, это влияние, тогда как второй, либеральный, наоборот, предполагает нахождение оптимального механизма интегрирования массовых оценок в процессы выработки и реализации политики.

Другой ракурс рассматриваемой проблемы увидел Алексис де Токвиль. В своих знаменитых путевых очерках «Демократия в Америке» [10] он увидел и описал тот политический механизм, в котором общественное мнение собственно и есть власть. Он пишет: «Массе нет никакой надобности прибегать к силе законов, чтобы подчинить себе тех, кто думает иначе» [с. 199]. И далее: «В такой стране, как Соединенные Штаты, где жизнь общества организована на демократических принципах, есть только одно условие силы и успеха, только одна власть и все подчинено ей» [с. 200]. Эта единственная власть, по Токвилю, как точно замечает Элизабет Нозль-Нойман — общественное мнение [1, с. 133]. Данные тезисы получили свое развитие в не менее известной работе лорда Брюса «Американское содружество» [11]. И хотя ни тот ни другой не рассматривали специально интересующего нас вопроса о соответствующем описанному механизму функционирования массовых социальных оценок типу отношений общественного мнения и государственных институтов, их работы приводят внимательного читателя к выводу о возможности существования такого характера взаимодействия власти и общественности, которому присущ приоритет общественного мнения.

Важный вклад в понимание политической роли «public opinion» внесли книги А. Лоуэлла «Общественное мнение и народное правительство» [12] и, в особенности Уолтера Липпмана «Общественное мнение» [13]. Лоуэлл провел углубленный теоретический анализ проблемы компетентности общественного мнения, в частности, в управленческой и государственно-правовой сферах, и пришел к пессимистическому выводу об ограниченности области влияния общественного мнения на процесс государственного управления. Он считал, что существуют политические проблемы, которые недопустимо решать посредством апелляции к общественному мнению. Данный тезис далее был развит У. Липпманом, который потратил немало сил, чтобы развенчать миф «о всеведущем и всемогущем гражданине». Липпман последовательно аргументирует тезис об ограниченности общественного мнения, которая вытекает из неспособности «среднего обывателя» критически воспринимать и оценивать информацию, его склонности мыслить стереотипами и т.п. В итоге как Лоуэлл, так и Липпман, не подвергая сомнению необходимость включения рассматриваемого феномена в процессы выработки и реализации политики, подводят к мысли о том, что близким к оптимальному будет такой тип отношений власти и общественного мнения, при котором имеет место их сотрудничество и взаимодействие, но компетенция последнего ограничена. В этой связи нельзя не упомянуть знаменитой полемической статьи Пьера Бурдьё «Обществен-

ного мнения не существует» [14], в которой он также предостерегает от неправильного и некритического включения массовых оценок в процессы государственного управления. Хотя справедливости ради следует заметить, что основной пафос статьи направлен не против самого феномена общественного мнения, а против недобросовестных приемов его измерения и интерпретации.

Среди публикаций последнего времени, так или иначе затрагивающих проблему функционирования общественного мнения в политических режимах и социально-политических условиях разного типа, следует назвать работы Вильяма Ланса Беннета [8], Джоэля Брукса [15], Роберта Эриксона, Джемса Стимсона и Майкла Макуена [16], Джемса Фишкина [17], не стареющую Элизабет Нозль-Нойман [1] и др. Наиболее интересный фокус современных западных дискуссий о соотношении общественного мнения и власти, о характере и мере включенности массовых оценочно-ценностных суждений и обусловленных ими волевых проявлений в процессы выработки и реализации политических решений, с нашей точки зрения, с вопросами измерения и оценки легитимности политических режимов [18, 19]. Среди советских и российских авторов, посвятивших свои публикации рассматриваемой проблематике, нельзя не отдать дань уважения вкладу Бориса Грушина [20], Рафаэля Сафарова [21], Валерия Житенева [5], Михаила Горшкова [4] и, наконец, Олега Иванова, который в исследованиях последних лет уделяет специальное внимание различным аспектам соотношения общественного мнения и власти [22].

Таким образом, как уже говорилось, с одной стороны, вопрос о типах и механизмах сосуществования, сотрудничества или противостояния массовых социальных оценок и властных институтов имеет длительную и глубокую традицию изучения. В рамках этой традиции можно обозначить два основных описываемых типа взаимодействия рассматриваемых феноменов. Первый — допускающий общественность и ее «голос» — общественное мнение в святая святых политики и управления, второй — напротив, ограничивающий такой доступ. Разные авторы по-разному обозначают данные типы. Одни — как демократические и недемократические, другие — как тип подавления общественного мнения и тип социального партнерства. Соответственно следует признать, что в современной социологии политики сформировался серьезный теоретический базис анализа бытия общественного мнения как специфического социально-политического феномена.

Другая сторона сложившейся познавательной ситуации заключается в том, что дихотомических оппозиций, выделяющих только два типа отношений власти и общественного мнения, уже недостаточно для адекватного описания социальных реалий, складывающихся в современном мире и, в частности, в трансформирующейся России. В современной научной литературе практически не содержится развернутых непротиворечивых ответов на вопрос о том, какие же режимы и типы взаимодействий между властью и общественным мнением теоретически могут существовать, каковы условия реализации того или иного типа в реальной социально-политической практике, как отграничить один режим взаимодействия от другого.

Каковы же основные проблемные зоны существующих базовых методологических подходов, на которые хотелось бы обратить внимание?



Во-первых, эти подходы нормативны. Нормативны в том смысле, что пытаются ответить на вопрос о том, как должно быть, чтобы социальная система функционировала устойчиво. Нам же представляется, что одного нормативного видения недостаточно. Правомерно поставить вопрос о том, «как потенциально может быть», каков весь спектр типов взаимодействия общественного мнения и власти, как благоприятных для системы, так и дисфункциональных, способных реализоваться в современном обществе.

Во-вторых, большинство существующих подходов как бы имплицитно исходит от старшего партнера — от власти и подразумевает правомерность рассуждений о том, стоит или не стоит и если стоит, то в какой мере, пускать общественное мнение к рычагам политики и управления. Вряд ли неравновесность такого рода обоснованна. И общественность и власть — это два полноценных субъекта соответствующих отношений. Более того, истории известны примеры, когда «голос масс» не спрашивал разрешения у власть имущих, а прямо включался в принятие решений.

В-третьих, вызывает сомнения жесткая поляризованность, дихотомический характер большинства предлагаемых моделей — с одной стороны исключение общественного мнения из пространства властвования, его подавление, с другой — полноценное его партнерство с властью. Такие схемы явно или неявно исходят из сомнительной, на наш взгляд, гипотезы о линейной биполярной структуре шкалы взаимодействия, на противоположных концах которой находятся два предложенных предельных типа. На самом деле ситуация сложнее. Эта структура не является ни линейной, ни биполярной. Так, например, принципиально различными между собой, находящимися на различных концах шкалы одного типа являются режимы подавления и игнорирования общественного мнения. В то же время оба этих режима противостоят различным типам партнерских отношений общественного мнения и власти.

В-четвертых, большинство из существующих типологических схем является незавершенными, они не замкнуты. В них присутствуют один полюс, построенный на примате власти и предельно подчиненном положении общественного мнения, и промежуточная позиция их равноправия, но отсутствует другой полюс. Логика требует введения в теоретические построения и второго предельного состояния. Этим вторым полюсом видимо будет диктатура общественного мнения, свойственная для режимов охлократической природы.

В-пятых, излишне упрощенными представляются попытки ряда авторов увязать тип отношений общественного мнения и власти напрямую со способом организации последней. Если тоталитаризм или авторитаризм — тип отношений патерналистский, то демократия — партнерский. Мы не считаем ситуацию такой однозначной. Известны демократические системы, в определенных ситуациях и по отдельным типам объектов игнорировавшие общественное мнение. Достаточно вспомнить историю участия США во Вьетнамской войне с конца 1960-х до середины 1970-х гг., хорошо описанную в литературе [23, 24], локальные ситуации партнерства между тоталитарной властью и общественным мнением по отдельным объектам (поддержка большинством итальянцев Б. Муссолини с его идеей «Великой Италии», сплочение населения Ирана вокруг аятоллы Хомейни в конце 1970-х гг. и т.п.).

Таким образом, состояние познавательной ситуации ставит на повестку дня проблему более развернутого и строгого анализа возможных характеристик взаимодействия

общественного мнения и институтов власти. Именно эту задачу и решают дальнейшие разделы настоящей работы.

Как уже подчеркивалось, методологическую основу для выявления режимов взаимодействия власти и общественного мнения и отграничения их друг от друга должна составлять система разработанных выше семи критериев. В интегральном плане автор предлагает выделить шесть режимов взаимодействия власти и общественного мнения идеально типического характера, расположив их в относительном порядке убывания давления первой и увеличения роли второго. При этом сам порядок расположения режимов на шкале не будет носить линейного и равномерного характера. Это следующие режимы:

1. Режим подавления общественного мнения со стороны властных структур.
2. Режим игнорирования общественного мнения.
3. Режим патернализма власти по отношению к общественному мнению.
4. Режим сотрудничества (взаимореализации).
5. Режим давления общественного мнения на власть.
6. Режим диктатуры общественного мнения.

Дадим характеристику каждому из обозначенных режимов, воспользовавшись комбинацией двух методологических подходов — функционального и критериального.

Для функционального подхода из числа классификационных разрезов континуума функций общественного мнения целесообразно выбрать институциональный разрез.\* Прежде чем переходить к описанию режимов взаимодействия власти и общественного мнения, отметим важную особенность функционального аспекта решаемой задачи. Дело в том, что в функциональном плане они (режимы) будут различаться по возможностям и способам воплощения институционального функционального подмножества, тогда как неинституциональные функции (воспитательная, социального контроля, социализации, ориентации в мире и его объяснения) будут реализовываться в каждом из режимов.

### **1. Режим подавления общественного мнения**

Данный режим характеризуется жестким прессингом со стороны институтов власти, включая и репрессивный компонент по отношению ко всем проявлениям массовых заинтересованных оценочно-ценностных суждений по поводу объектов, имеющих хотя бы минимальную социально-политическую окраску. Общественное мнение при этом представляется исключительно в качестве духовного образования и не переходит в духовно-практическую форму. Не приходится говорить о наличии сколько-нибудь развитых волевых и, тем более, поведенческих его компонентов.

В режиме подавления не выполняются требования большинства качественных критериев (1, 2, 3, 7-го). Значения показателей, характеризующих состояние дел по количественным критериям (5-му и 6-му), стремятся к нулевым. В данной ситуации, как правило, нет демократической избирательной системы. Это не позволяет общественному мнению через электоральные процедуры занять сколько-нибудь

\*Подробнее о функциях общественного мнения см. [25, с. 162–183].

заметное место в механизме принятия решения (критерий 1), так как отсутствует законодательное закрепление роли и прерогатив общественного мнения (критерий 2); нет как каналов свободного выражений мнений (критерий 3), так и независимых систем его изучения и выявления (критерий 7). Власть практически не обращается к нему за советом и консультацией (близкие к нулевым значения показателей по критерию 5) и в ее решениях, таким образом, не реализуются его оценки (соответствующие нулевые значения по критерию 6). Что касается характера протекания дискуссий между властью и общественным мнением, то их в явном виде практически нет, поскольку любые проявления оппозиционных суждений подавляются в зародыше (критерий 4). В то же время нельзя сказать, что эти дискуссии исключены абсолютно. Как уже подчеркивалось выше, одной из закономерностей функционирования общественного мнения является множественность каналов выражения и способность к внутренней самокомпенсации. Не имея возможности выразить свои оценки явно, оно диссоциирует из области политической в эстетическую, воспитательную и т.д. и противостоит властям оттуда — из сфер литературной, художественной, театральной и т.п. Дискуссии между общественным мнением (ОМ) и властью в режиме подавления могут носить только опосредованный, превращенный характер. Схематично критериальную характеристику данного режима можно представить в виде табл. 1.

*Таблица 1. Критериальная характеристика режима подавления*

Демократичность электоральной системы	Законодательное закрепление прав ОМ	Наличие каналов свободного выражения ОМ	Характер протекания дискуссии	Частота и ареал обращения власти к ОМ	Характер и ареал реакции	Наличие каналов свободного изучения ОМ
1	2	3	4	5	6	7
Нет (жестко не выполняется)	Нет (жестко не выполняется)	Нет	В явном виде нет (давление-власти; опосредованные дискуссии)	Нет (0)	Нет (0)	Нет (0)

С позиций функционального подхода режим подавления отличается тем, что в этих условиях помимо неинституциональных находит свое крайне слабое выражение оценочная функция и относительно незначительное и даже извращенное воплощение функция информационная. Что касается последней, то она реализуется уже в силу того, что любой репрессивный режим обязательно держится на выявлении и подавлении инакомыслия. Следовательно, он получает информацию о состоянии мнений различных социальных групп и на этой основе строит свою политику подавления. Другое дело, что используются при этом особые методы выявления общественного мнения — агентурные, и субъектом этого процесса выступают органы политической полиции (III отделение Его Императорского Величества Канцелярии в монархической России, ВЧК-ОГПУ в СССР 1920–1930-х гг., гестапо в гитлеровской Германии и, наконец, комиссии по расследованию антиамериканской деятельности вкупе с ФБР в маккартистской Америке начала 1950-х гг.). Схема функциональной характеристики рассматриваемого режима имеет вид, представленный в табл. 2.

Таблица 2. Функциональная характеристика режима подавления

Неинституциональные функции	Институциональные функции									
	легитимации	оценочная	информационная	регулятивная	контрольная	директивная	целесолагающая	защитная	консультативная	номенклатурная
+	-	+(слабо)	+(слабо)	-	-	-	-	-	-	-

Что можно сказать о самом общественном мнении в ситуации подавления? Прав ли О. Иванов, когда, характеризуя тип отношений, названный им патерналистским, пишет, что в этих условиях есть только одно общественное мнение, общенародное, целиком совпадающее по содержанию с государственной идеологией и политикой, обладающее свойством унитарности? [22, с. 38]. По нашему мнению, с такой позицией согласиться нельзя. Если вернуться к дефиниции категории «общественное мнение», мы убедимся, что оно никогда не бывает ни общенародным, ни унитарным, ни целиком совпадающим с официозной идеологией. Обусловленное различным социальным статусом, разбросом потребностей интересов и ценностей отдельных социальных групп, оно практически всегда поляризовано, неоднородно и плюралистично. Это его естественное состояние. Таковым же оно является и в режиме подавления. Именно его, неоднородное и плюралистическое, несовпадающее с господствующей идеологией, и вынуждена подавлять власть. Та же субстанция, о которой пишет О. Иванов, является неким артефактом, искусственным образованием, сконструированным пропагандой для имитации общественного мнения. Это фантом, внешне на него похожий, но принципиально отличающийся по сути и функциям, и смешивать их было бы ошибкой. Именно на эту ошибку внешнего наблюдателя надеются авторитарные и диктаторские политические режимы различной ориентации и калибра, проводя марионеточные выборы, «референдумы под дулом автомата», апеллируя к «прирученной» части общественности, интеллигенции и т.п.

В заключение, характеризуя данный режим взаимодействия власти и общественного мнения, отметим, что прежде всего он свойственен авторитарным и тоталитарным системам, хотя его спорадическая, реализация теоретически возможна и во вполне демократической политической системе по отдельным объектам, крайне болезненным либо особенно политически значимым для властных институтов в определенные моменты времени.

## 2. Режим игнорирования общественного мнения

В условиях режима игнорирования власть стремится свести к минимуму социально-преобразующую роль общественного мнения не с помощью его жесткого подавления, а путем отстранения от его оценок, исключения их из всех сфер принятия решений. Массовые заинтересованные оценочно-ценностные суждения и даже соответствующие волевые проявления как бы «выносятся за скобки» политического процесса и обречены существовать сами по себе в духовном пространстве, не пересекающемся с пространством государственного управления. Эти два пространства отделены друг от друга невидимой, но непроницаемой стеной. Оче-

видно, что чистый режим игнорирования, как и чистый режим подавления общественного мнения, является своеобразной научной абстракцией, «идеальным типом». На самом деле речь может вестись о таком способе взаимодействия, в котором преобладают те или иные характеристики отношения органов власти и изучаемого феномена по отношению к подавляющему большинству объектов, затрагивающих общественный интерес.

В данном режиме, как правило, отсутствует демократическая избирательная система, обеспечивающая включение оценок большинства социальных субъектов в процессы политического руководства, либо имеет место лишь ее имитация, т.е. пустая правовая оболочка, не наполненная конкретными социальными механизмами. Также в большинстве случаев либо вообще отсутствуют серьезные законодательно закрепленные гарантии прерогатив и возможностей общественного мнения в решении общезначимых вопросов, либо эти гарантии носят крайне ограниченный, урезанный характер. Но так или иначе, требования второго критерия в режиме игнорирования или не выполняются совсем, или выполняются формально, по минимуму. Его отличие по первым двум критериям от ранее рассмотренного режима заключается в форме и характере нереализации. Если в случае подавления требования 1 и 2 критериев не выполняются жестко, императивно, однозначно, то при игнорировании применяется мягкая, допускающая и сглаживания, но от этого не меняющая своей негативной направленности форма. Властные институты в этом режиме стараются не ограничивать ни свободы выражения мнений (критерий 3), ни плюрализма в его выявлении и изучении (критерий 7). Но при этом они полностью игнорируют его в принятии решений (критерий 6), практически не обращаются к нему за советом и консультацией (критерий 5). Если власть не видит в нем своего реального партнера или оппонента, то она считает ниже своего достоинства и вступить в дискуссии с общественностью, не расценивая последнюю как значимую сторону взаимодействия.

В отношениях с общественным мнением по большинству объектов властные структуры следуют совету старой восточной пословицы «собака лает, а караван идет». Соответственно, и речи быть не может об удовлетворении требований 4 критерия, поскольку подлинных дискуссий между обозначенными субъектами в данном режиме просто не может быть. Схема критериальной характеристики режима игнорирования представлена в табл. 3

**Таблица 3. Критериальная характеристика режима игнорирования**

Демократичность электоральной системы	Законодательное закрепление прав ОМ	Наличие каналов свободного выражения ОМ	Характер протекания дискуссии	Частота и ареал обращения власти к ОМ	Характер и ареал реакции	Наличие каналов свободного изучения ОМ
1	2	3	4	5	6	7
Нет (мягко не выполняется)	Нет (мягко не выполняется)	Есть	Нет	Нет (минимально)	Нет (минимально)	Есть

Функциональная характеристика режима игнорирования (табл. 4) очень близка к соответствующей характеристике режима подавления. Из числа институциональных функций в нем также реализуются, да и то в крайне слабой степени, оценочная и информационная функции. Остальное богатство функционального потенциала общественных заинтересованных оценочно-ценностных суждений здесь остается неизвестным.

Таблица 4. Функциональная характеристика режима игнорирования

Неинституциональные функции	Институциональные функции									
	легитимаци	оценочная	информационная	регулятивная	контрольная	директивная	целесолагающая	защитная	гативная	номенклатурная
+	+(формально)	+(слабо)	+(слабо)	-	-	-	-	-	-	-

Общественное мнение в ситуации игнорирования существует, свободно функционирует в бытовой сфере, регулирует отношения индивидов и малых групп в их повседневной жизни. Здесь оно представлено и в духовной и в духовно-практической сторонах своей сущности. Оно плюралистично, его изучают и выявляют, не подавляют и особенно не преследуют. Нет и тотального контроля за инакомыслием. Но в то же время общественное мнение практически полностью исключено из сферы регулирования политических и управленческих отношений, оно не имеет возможности приобрести статус социального института.

### 3. Режим патернализма власти по отношению к общественному мнению

В данном режиме власть и общественное мнение явно неравноправны. Первая имеет приоритет по отношению ко второму. Это господство власти, но господство в мягкой форме. Патернализм — это уже качественно другой режим, чем подавление или игнорирование. В Вебстеровском словаре написано «*Paternalism* — a way of ruling a country like that used by a father in dealing with his children» [26, p. 646], что в переводе означает: патернализм — это такой стиль управления государством, который подобен отношениям отца со своими детьми. Патернализм, таким образом, это давление, но не подавление, это отношения ведущего и ведомого, начальника и подчиненного, в которых за ведомым, подчиненным признаются определенные права, а сам он считается хоть и младшим, но участником диалога. В отличие от подавления или игнорирования общественного мнения, когда власть считает себя единственным субъектом политического и управленческого процесса, в рассматриваемом режиме массовые оценки и общественное мнение в целом уже тоже выступают как субъект, хотя и существенно ограниченный другим субъектом в правах и возможностях. В рамках данного режима, как правило, уже выполняются требования первого критерия и имеет место более или менее демократичная система обеспечения представительства интересов различных социальных групп и слоев в структуре власти и управления.

Что касается второго критерия, то выполнение его требований носит усеченный, ограниченный характер, хотя по сравнению с ранее рассмотренными режимами уже заметен определенный прогресс в законодательном закреплении возможностей участия общественного мнения в управлении делами государства и общества.

По третьему критерию можно сказать, что имеет место определенная ограниченная возможность для выражения мнений, существуют и различные каналы для его высказывания. Здесь складывается промежуточная ситуация, отличная как от полного отсутствия соответствующих каналов (режим подавления), так и от полной свободы их выражения с наличием неограниченного числа каналов (режим диктатуры общественного мнения). Характер дискуссий между общественностью и властью, обусловленный давлением со стороны последней, отличается неравноправием сторон. Но важно уже то, что эти дискуссии стали возможными, налицо оба их участника и полемика по отдельным объектам идет (критерий 4).

В ограниченном виде в патерналистском режиме осуществляется выполнение требований критериев 5 и 6. Институты власти достаточно редко обращаются к общественному мнению за консультацией и советом, не широк и предметный ареал их апелляций. Еще уже область реагирования данных институтов на массовые оценки о рекомендации общественности. Характер реакций власти чаще всего негативный, эффект от воздействия общественного мнения минимален (но не нулевой, как в предыдущих ситуациях). Общественное мнение еще не может императивно диктовать, например, направление реформ или участвовать в обсуждении персонального состава правительства. Но ему уже под силу защитить какую-либо «звезду» спорта или экрана, повздорившую с официальной идеологией, или низвергнуть с пьедестала аморального политика.

Требования последнего, седьмого критерия здесь выполнены не полностью, но в существенной мере. Наличествует ряд каналов изучения и выявления общественного мнения, разработан достаточно надежный методический аппарат. Но власть в то же время патронирует и контролирует этот процесс, может отсекал от потребителей информации социологические службы, постоянно сообщающие невыгодные для нее сведения. В патерналистском режиме потенциально возможно наличие ряда независимых служб и систем изучения общественного мнения, но они составляют меньшинство. Власть явно отдает предпочтение своим собственным, как говорят, «прикормленным» службам и исследовательским центрам. Критериальная схема патерналистского режима имеет вид, представленный в табл. 5.

**Таблица 5. Критериальная схема патерналистского режима**

Демократичность электоральной системы	Законодательное закрепление прав ОМ	Наличие каналов свободного выражения ОМ	Характер протекания дискуссий	Частота и ареал обращения власти к ОМ	Характер и ареал реакции	Наличие каналов свободного изучения ОМ
1	2	3	4	5	6	7
Как правило есть	Есть (скорее есть)	Есть, но ограниченно	Есть, но имеет место давление со стороны власти	Есть, но ограничено по ареалу	Присутствует минимально	Есть (в широком, но не полном объеме)

В функциональном плане патерналистский режим имеет следующие характеристики. К числу реализующихся в полной мере можно отнести все неинституциональные, а также оценочную и информационную функции. Редко, в слабой форме находят свое воплощение такие институциональные функции, как целеполагающая, регулятивная, номенклатурная. От случая к случаю, спорадически по иници-

ативе властей оказывается задействована консультативная функция. Остальные в данном режиме не находят своей реализации. Схема его функциональной характеристики приведена в табл. 6.

Таблица 6. Функциональная характеристика патерналистского режима

Неинституциональные функции	Институциональные функции									
	легитимации	оценочная	информационная	регулятивная	контрольная	директивная	целесолагающая	защитная	консультативная	номенклатурная
+	+(слабо)	+	+	+(редко, слабо)	(практически нет)		- + (слабо)		+ - (редко по инициативе власти)	+(редко)

Само общественное мнение в рассмотренных условиях плюралистично, существует скорее в форме оценочно-ценностных суждений, более или менее рационально обусловленных и эмоционально окрашенных, и не переходит, как правило, в поведенческие проявления. Власть контролирует оценки общественности, ограничивает их диапазон, не дает им перехлестнуть за обозначенные ею барьеры. Тем не менее, общественное мнение уже начинает по многим параметрам отвечать условиям политической опосредованности и приобретает существенные черты, приближающие его к качеству социального института. Это подчиненный, ведомый, контролируемый, но уже субъект политического процесса. Сам тип политического режима, в рамках которого существует патерналистский характер взаимоотношения, может быть как демократическим, так и более или менее авторитарным.

#### 4. Режим сотрудничества (взаимореализации) власти и общественного мнения

Этот режим является наиболее благоприятным как для общественного мнения, так и для власти в условиях демократической политической системы. В его рамках происходит наиболее полная реализация сущностных потенций мнения, оно выступает полноправным субъектом политической жизни и полноценным участником процесса управления делами общества. Такой способ построения отношений между сторонами изучаемого взаимодействия О. Иванов назвал «социальным партнерством» [22, с. 38]. С использованием данного термина в основном можно согласиться, хотя, на наш взгляд, его применение содержит некоторые подводные камни. Более строго говорить здесь о сотрудничестве или взаимореализации. Это объясняется тем, что партнерство не всегда подразумевает равные права и возможности сторон. Оно может быть асимметричным, неравноправным и т.п. В широком плане патернализм — это также форма партнерства, только предельная, когда одна сторона признает другую партнером в определенном виде отношений, но при этом крайне ограничивает ее права и возможности. Но в то же время патернализм как предельная ситуация асимметричного партнерства имеет мало общего с наиболее полной взаимореализацией каждой из сторон отношения. Из сказанного следует, что более точно для обозначения рассматриваемого режима будет пользоваться понятием «режим сотрудничества (взаимореализации) власти и общественного мнения».



Для этого режима характерно удовлетворение требований практически всех обозначенных выше критериев — от демократичности электоральных институтов и наличия широкого спектра правовых гарантий действительности общественного мнения до равноправия в характере дискуссий власти и общественности и высокой степени включенности массовых социальных оценок и реакций в политику и практическую деятельность органов управления.

Важными особенностями обладает режим сотрудничества в части выполнения требований критериев 4, 5 и 6. В отличие от патерналистского режима, и от режима давления общественного мнения, как властные структуры, так и общественность в различных формах ее проявления выступают равноправными участниками дискуссионного процесса. Ни одна из сторон не является преобладающим субъектом, поскольку не имеет специфических, дающих ей особые преимущества возможностей и ресурсов давления на другую сторону. Во всех других режимах общественные дискуссии осуществляются с позиции силы одной из сторон.

Что касается критерия 5, то можно отметить следующее. Власть максимально широко обращается к общественному мнению за оценками, консультацией, советом, поддержкой и т.п. Как предметный, так и социальный ареал ее апелляций очень широк. Но важно то, что власть является самостоятельным субъектом принятия решений о таких обращениях и делает это добровольно в силу демократической природы общества, а не под давлением толпы или каких-либо особых обстоятельств. И старается обращаться она к общественному мнению в предметной сфере, не выходящей за пределы его компетентности. Показатель пределов компетентности важен и для анализа выполнения требований 6 критерия. В режиме сотрудничества власть включает в практические политические и управленческие решения только те рекомендации и предписания общественного мнения, в которых общественность выступает как компетентный субъект. Именно большинство населения способно ответить, например, на вопрос о том, начинать или не начинать военные действия. Но уж если общественное мнение высказалось за начало войны (как, например, в случае Фолклендского (Мальвинского) конфликта Великобритании и Аргентины в 1981 г. или в операции против Саддама Хуссейна «Буря в пустыне» 1990–1991 гг.), то оно никак не должно указывать власти, какой должен быть план кампании, какую выбрать стратегию и кого назначить главнокомандующим. Критериальная схема режима сотрудничества имеет вид, представленный в табл. 7.

*Таблица 7. Критериальная схема режима сотрудничества*

Демократичность электоральной системы	Законодательное закрепление прав ОМ	Наличие каналов свободного выражения ОМ	Характер протекания дискуссий	Частота и ареал обращения власти к ОМ	Характер и ареал реакции	Наличие каналов свободного изучения ОМ
1	2	3	4	5	6	7
Есть	Есть	Есть	Есть (равноправно)	Есть (ареал широкий в пределах компетентности)	Присутствует максимально (в пределах компетентности)	Есть

Функциональный разрез характеристики режима сотрудничества (взаимореализации) отличается тем, что здесь находят свое воплощение практически все функции общественного мнения, не только неинституциональные, оценочная и информационная, но и такие, как регулятивная, контрольная, консультативная и т.п. (табл. 8). Единственная функция, которая реализуется не в полной мере, а от случая к случаю — это директивная. Проблема характера объекта и компетентности субъекта имеет значение и для функционального аспекта анализируемого режима. Условием полноценного сотрудничества и максимально взаимовыгодной реализации как потенциала власти, так и сущностных потенций общественного мнения является выполнение последним контрольной, регулятивной, консультативной, защитной и номенклатурной функций лишь по объектам, попадающим в рамку компетентности его субъекта.

Таблица 8. Функциональная характеристика режима сотрудничества

Неинституциональные функции	Институциональные функции									
	легитимации	оценочная	информационная	регулятивная	Контрольная	директивная	целесолагающая	защитная	консультативная	Номенклатурная
+	+	+	+	+	+	+ (умеренно в пределах компетентности)	+	+	+	+

В данном режиме общественное мнение функционирует не только в виде оценок, но и как поведенческие установки и волевые проявления. Реактивность его, как правило, носит конструктивный характер, направленный на устранение недостатков и перекосов в деятельности органов управления. В равнодействующей своего влияния на развитие социально-политической системы общественное мнение имеет больше шансов быть функциональным, чем дисфункциональным, и, соответственно, способствовать ее стабилизации. От такого режима взаимодействия получают выгоды как общественность, так и власть, которая приобретает такую неосязаемую, но чрезвычайно важную субстанцию, которую называют общественной поддержкой.

Существенной особенностью режима сотрудничества является его протяженность. Это не точка, а диапазон, и достаточно широкий, на шкале от подавления общественного мнения до его диктатуры. И следует понимать, что в пределах этого диапазона режим может меняться от одной окраски, лежащей ближе к патернализму власти, до другой, тяготеющей к давлению массовых оценок на властные структуры. Предложенная система критериев является достаточно гибкой, чтобы позволить кроме определения типа и характера режима в конкретной ситуации еще и позиционировать его в пределах обозначенного диапазона. Сделать это можно прежде всего с помощью критериев 5 и 6, допускающих, помимо качественных, еще и некоторое подобие количественных оценок. Так, чем выше частота и чем шире ареал апелляций к общественному мнению органов власти, тем дальше режим сотрудничества от своей левой границы (патернализма власти). Чем более активна реакция структур управления на оценки общественности, чем меньше вопросов они решают без обращения к массовым оценочно-ценностным суждени-

ям, чем больше проблем общественное мнение считает находящимися в пределах своей исключительной компетенции, тем ближе продвижение к правой границе — режиму давления общественного мнения.

В заключение описания режима сотрудничества (взаимореализации) отметим, что он, как правило, невозможен вне демократической политической системы и практически несовместим с авторитарным или олигархическим правлением.

### **5. Режим давления общественного мнения на власть**

В данном режиме имеет место давление массовых заинтересованных оценочно-ценностных суждений и обусловленных ими волевых проявлений на институты власти и управления. Его можно сравнить с неким подобием зеркального отображения режима патернализма власти по отношению к общественному мнению, в котором субъекты взаимодействия поменялись ролями. Тот, который в патерналистском варианте находился под жестким прессингом, был ведомой стороной, вынужденной во многом себя ограничивать и подчиняться, теперь обрел качество доминантности и возможности давления на противостоящую сторону. Рассматриваемый режим можно было бы назвать патернализмом общественного мнения по отношению к власти, но для однозначности формулировок мы остановились на другом названии.

Особенность ситуации здесь заключается в следующем. Практически в полном объеме выполнены требования всех критериев от первого до седьмого. Существует демократическая система народного представительства, высокий статус общественного мнения закреплен законодательно, широко развита сеть государственных и негосударственных служб его изучения, во множестве присутствуют каналы свободного выражения оценок и эмоций любых социальных общностей. Протекание дискуссий между общественностью и властью имеет неблагоприятный для последней характер.

Власть чаще всего находится в положении обороняющейся, оправдывающейся, защищающейся от нападков общественного мнения стороны. Однако дискуссии налицо, нельзя еще говорить о полном подавлении воли и возможностей органов управления оппонировать оценкам большинства. Предметный и объектный ареал обращения к общественности очень широк, но не является всеобъемлющим, властные структуры стараются удержаться в рамках разграничения вопросов, выносимых на массовое обсуждение и решаемых в закрытом профессиональном режиме. Но это разграничение удается выдержать далеко не всегда, поскольку общественное мнение наращивает давление. В объектной области оно уже перешло границы своей компетентности и претендует на участие в нахождении ответов практически на все вопросы, попадающие в рамку его внимания. Ареал его включения в политические и управленческие решения становится слишком широк и также перехлестывает через барьер информированности, компетентности и ответственности. Сам же характер такого включения со стороны институтов власти во многом является вынужденным. Даже понимая опасность или пагубность принятия простых решений, предлагаемых актуализированным массовым сознанием, они (институты) не обладают достаточным влиянием и силой, чтобы этому противостоять.

Давление общественного мнения — это еще не его диктатура. Оно способно воздействовать на органы управления, определять многие их решения и задавать направление общественного развития, но при этом последние признаются хоть

дшим, но партнером, имеющим свой статус, права и прерогативы. Власть со своей стороны падает недостаточными для полноценного функционирования, но существенными рычагами ресурсами и продолжает оставаться самостоятельным субъектом управления, а не объектом, душкой в руках массовых настроений и социальных чувств возбужденной толпы.

Схема критериальной характеристики режима давления общественного мнения на власть имеет вид, приведенный в табл. 9.

В этом режиме практически полностью реализуются как неинституциональные, так и институциональные функции изучаемого феномена. В отличие от всех рассмотренных выше типов взаимодействия получает свое полное развитие директивная функция, а такие функции, как контрольная, целеполагающая, защитная, номенклатурная уже выходят за пределы нормальной сферы своего действия. Консультативная функция, напротив, получает меньшее развитие. Это обусловлено тем, что многие задачи, которые в нормальных условиях взаимореализации власти и общественного мнения закреплены за консультативной функцией, здесь переходят к контрольной, регулятивной и целеполагающей функциям. Функциональная схема режима давления общественного мнения выглядит следующим образом.

Таблица 9. Критериальная схема режима давления общественного мнения

Нормативность законодательной системы	Законодательное закрепление прав ОМ	Наличие каналов свободного выражения ОМ	Характер протекания дискуссий	Частота и ареал обращения власти к ОМ	Характер и ареал реакции	Наличие каналов свободного изучения ОМ
1	2	3	4	5	6	7
Есть	Есть	Есть	Есть, но имеет место давление со стороны ОМ	Есть (инициатива и от власти и от ОМ, ареал выходит за пределы компетентности)	Присутствует максимально (выходит за пределы компетентности)	Есть

Таблица 10. Функциональная схема режима давления общественного мнения

Институциональные функции	Институциональные функции									
	легитимаци	оценочная	информационная	регулятивная	контрольная	директивная	целеполагающая	защитная	консультативная	номенклатурная
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+- (слабо)	+
					(выходит за пределы компетентности)					(выходит за пределы компетентности)

Общественное мнение в данном режиме плюралистично, но обладает в то же время значительным потенциалом консолидации вокруг наиболее жестких, радикальных элементов. У него становится сильно развитым волевой, поведенческий компонент. В этом режиме имеется высокая вероятность того, что общественное мнение приобретет дисфункциональный характер по отношению к сложившемуся состо-

янию социальной системы и реализующим его государственным институтам и структурам.

### **6. Режим диктатуры общественного мнения**

Режим диктатуры — это предельный, редко встречающийся на практике особый способ построения отношений между общественным мнением и властными структурами. Его скорее следует рассматривать как идеальный тип, характеризующий крайнюю точку шкалы возможных типов взаимодействия. Для него свойственна крайняя слабость всех властных структур, их неустойчивость, подверженность воздействию со стороны эмоционально окрашенных оценок различных массовых социальных общностей.

В режиме диктатуры общественное мнение далеко выходит за пределы своей компетентности. Его субъект не имеет никаких сомнений в том, что нет ни одной социально значимой задачи или проблемы, решение которой он не мог бы найти в ходе своей непосредственной оценочно-ценностной деятельности. С другой стороны, конфигурация общественно-политической ситуации и расстановка сил в обществе таковы, что у органов власти нет возможностей противиться претворению в жизнь результатов этой деятельности. Более того, именно они вынуждены организовать данный процесс.

Критериальная и функциональная характеристики режима диктатуры общественного мнения представляют собой гипертрофированный вариант развития характеристик режима давления. Эта гипертрофия как раз и приводит по ряду критериев к накоплению изменений, придающих в итоге режиму новое качество. Последнее замечание относится, прежде всего, к критериям с третьего по седьмой.

Так, в режиме диктатуры не просто во множестве присутствуют каналы для свободного выражения различных мнений и обеспечена возможность их свободного высказывания по любому поводу (критерий 3), но и полностью снимается государственный и общественный контроль за этим процессом. В результате свобода перерастает во вседозволенность, высказываемые оценки и суждения могут приобретать оскорбляющий моральные чувства или общественную нравственность, разнuzданный характер.

О дискуссиях между общественным мнением и властью говорить уже не приходится (критерий 4). Последняя обязана только беспрекословно исполнять предписания, исходящие из сиюминутных оценок и настроений большинства. Она уже не может являться самостоятельным субъектом принятия решений о необходимости апелляции к оценкам и мнениям населения или об отсутствии таковой (критерий 5). Не структуры управления обращаются к общественности за советом, а она сама, как говорится, «без приглашения» дает советы, рекомендации и, более того, инструкции, предписания и приказы.

Ареал реакции на эти требования максимален и далеко выходит за рамки компетентности субъекта общественного мнения. Нет и не может быть такого решения, по поводу которого не раздавалось бы приказов об учете сиюминутных потребностей большинства, даже если это наносит ущерб долговременным интересам государства.

Явный перебор в режиме диктатуры наблюдается и по критерию 7. Правом изучать общественное мнение, анализировать, интерпретировать и трактовать его

не пользуется только ленивый. Критерии объективности, профессионализма, методологической и методической строгости и непротиворечивости отходят на второй план. Социологические исследования, зондажи, массовые опросы теряют качество научного инструмента самопознания общества и становятся мелкой разменной монетой в борьбе политических группировок. Критериальная и функциональная схемы режима диктатуры общественного мнения имеют вид, приведенный в табл. 11, 12.

**Таблица 11. Критериальная схема режима диктатуры общественного мнения**

Демократичность электоральной системы	Законодательное закрепление прав ОМ	Наличие каналов свободного выражения ОМ	Характер протекания дискуссии	Частота и ареал обращения власти к ОМ	Характер и ареал реакции	Наличие каналов свободного изучения ОМ
1	2	3	4	5	6	7
Есть	Есть	Есть (свобода перерастает во вседозволенность)	Нет (присутствует давление со стороны ОМ)	Обращений власти к ОМ нет	Максимально присутствует (выходит за рамки компетентности)	Есть в излишнем количестве

**Таблица 12. Функциональная схема режима диктатуры общественного мнения**

Неинституциональные функции	Институциональные функции									
	легитимации	оценочная	информационная	регулятивная	контрольная	директивная	целеполагающая	защитная	консультативная	номенклатурная
+	+	+	+	++ (гипертрофировано)	++ (гипертрофировано)	++ (гипертрофировано)	+	++ (гипертрофировано)	+- (слабо)	+

Ситуация диктатуры общественного мнения — это обстановка слабости власти, ее неспособности эффективно выполнять основные функции, обеспечивающие нормальное функционирование общества, неспособности управлять экономическими, социальными и политическими процессами. Для общественных систем, находящихся в ситуациях такого рода, присуща нестабильность, неустойчивость. Это не может продолжаться сколько-нибудь длительный период. Власть здесь становится, как правило, марионеткой в руках агрессивно настроенной массы и тех, кто умело ею манипулирует. Как итог чаще всего — ликвидация старого субъекта власти как такового и далее, либо временное безвластие, т. е. продолжение воспроизводства режима диктатуры общественного мнения, либо приход к власти вожаков толпы. И тогда вполне вероятно быстрая инверсия режима — от диктатуры общественного мнения к его подавлению. История видела немало таких быстрых метаморфоз — от многоцветья и полифонии умирающей роялистской Франции 80-х гг. XVIII в. к якобинской диктатуре и Кодексу

Наполеона или от находящегося во власти либерально-анархического общественного мнения февральско-мартовского Петрограда 1917 г. к Петрограду ВЧК, Урицкого и Зиновьева.

В итоге можно построить сводные критериальную и функциональную матрицы, характеризующие весь возможный набор режимов взаимодействия власти и общественного мнения (табл. 13, 14).

**Таблица 13. Сводная критериальная матрица режимов взаимодействия власти и общественного мнения**

Режим	1	2	3	4	5	6	7
Подавление ОМ	Нет (жестко не выполняется)	Нет (жестко не выполняется)	Нет	В явном виде дискуссий нет, давление власти	Нет (0)	Нет (0) (0)	Нет
Игнорирование ОМ	Нет (мягко не выполняется)	Нет (мягко не выполняется)	Есть	Нет	Нет (минимально)	Нет (минимально)	Есть
Патернализм власти по отношению к ОМ	Как правило есть	Есть (скорее есть)	Есть, но ограниченно	Есть, но имеет место давление со стороны власти	Есть, но ограниченно по ареалу	Есть (в малой степени)	Есть (в широком, но ограниченном объеме)
Сотрудничество власти и ОМ	Есть	Есть	Есть	Есть (равноправно)	Есть (ареал широкий в пределах компетентности)	Присутствует максимально (в пределах компетентности)	Есть
Характер реализации	Есть	Есть	Есть	Есть, но имеет место давление со стороны ОМ	Есть (инициатива и от власти и от ОМ, ареал выходит за пределы компетентности)	Присутствует максимально (выходит за пределы компетентности)	Есть
Диктатура ОМ	Есть	Есть	Есть (свобода перерастает во вседозволенность)	Нет (присутствует давление ОМ на власть)	Нет обращений власти к ОМ	Присутствует, максимально резко выходит за пределы компетентности	Есть в избыточном количестве

Таблица 14. Сводная функциональная матрица режимов взаимодействия власти и общественного мнения

Режим	Неинституциональные функции	Институциональные функции									
		легитимация	оценочная	информационная	регулятивная	контрольная	директивная	целесолагающая	защитная	консультативная	номенклатурная
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Подавление ОМ	+		(слабо)	(слабо)							
Игнорирование ОМ	+	- + (формально)	(слабо)	(слабо)							
Патернализм власти по отношению к ОМ	+	+(слабо)	+	+	+(слабо, редко)	(практически нет)		+ - (слабо)		+ - (редко по инициативе власти)	(редко)
Сотрудничество власти и ОМ	+	+	+	+	+	+	+(умеренно в пределах компетентности)	+	+	+	+
Давление ОМ на власть	+	+	+	+	+	+(выходит за пределы компетентности)	+	+(выходит за пределы компетентности)	+	(слабо)	+(выходит за пределы компетентности)
Диктатура ОМ	+	+	+	+	++ (гипертрофировано)	++ (гипертрофировано)	++ (гипертрофировано)	+(выходит за пределы компетентности)	++ (гипертрофировано)	(слабо)	+(выходит за пределы компетентности)

Предложенный критериально-функциональный подход к построению номенклатуры режимов взаимодействия помимо нахождения ответов на поставленные содержательные классификационные вопросы позволяет нащупать пути решения одной из важнейших методологических проблем, встающих перед исследователем данной предметной области. Это проблема разработки научно обоснованного методического аппарата для однозначного отнесения той или иной существующей в реальности ситуации взаимодействия общественного мнения и власти в конкретной социальной системе к одному из идеально типических режимов. Методологическую базу для ответа на данный вопрос дают сводные критериальная и функциональная матрицы.



**Литература**

1. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение: Открытие спирали молчания. М., 1996.
2. Price V. Public Option. Newbury Park; London; New Delhi, 1992.
3. Cantril A. H. The opinion connection: Polling, politics and the press. Washington, DC, 1991.
4. Горшков М.К. Общественное мнение. М., 1988.
5. Житенев В.Б. Общественное мнение в социальном управлении. Новосибирск: Наука, 1987.
6. The Records of Federal Convention of 1787. Vol. 1 / Ed by M. Farland. New Haven, 1937.
7. The Federalist Papers. N 10. New York, 1961.
8. Benriet W. L. Public Opinion in American Policy. New York, 1980.
9. Podover S.K. Thomas Jefferson on Democracy. New York, 1939.
10. Токвиль А. де. Демократия в Америке. Кн. 1–2. М., 1992.
11. Bryce J. The American Commonwealth. 2 vol. London, 1889.
12. Lowell A. W. Public opinion and popular government. New York, 1926.
13. Lippman W. Public opinion. New York, 1922.
14. Бурдые П. Общественного мнения не существует // Социология политики. М., 1994.
15. Joel E. Brooks The Opinion-Policy Nexus in Germany // Public Opinion Quarterly. Vol. 54. 1990.
16. Stimson J. A., Mackuen M., Erikson R. S. Dynamic Representation // American Political Science Review. Vol. 89. 1995. N 3.
17. Fishkin J. S. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven; London, 1995.
18. Herrera C.L., Herrera R., Smith E.R.N. Public opinion and congressional representation // Public Opinion Quaterly. 1992. Vol. 5 6 .
19. Weatherford M. S. Measuring Political Legitimacy // American Political Science Review. Vol. 86. 1992. N 1.
20. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений. М., 1967.
21. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. М., 1975.
22. Иванов О.И. Общественное мнение и власть // Общественно-политический журнал. 1993. № 7.
23. Rosenberg D. N. Arms and The American Way: the Ideological Dimension of Military Growth // Military Force and the American Society / Ed by B. M. Russet, A. Stepan. New York; London, 1978.
24. Weissberg R. Public Opinion and Popular Government. N.J., 1976.
25. Гавра Д.П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб., 1995.
26. Websters New World Dictionary. New York; London; Toronto; Sydney; Tokyo; Singapore, 1992.