

Институционализация общественного мнения в процессе становления демократических институтов в России

А. В. Веснин, А. А. Першин

Военный университет Министерства обороны РФ (Москва)

Общественное мнение является неотъемлемой частью социальной и политической жизни. Степень его учета в управленческом процессе отражает состояние демократии в стране. Институционализация общественного мнения позволяет более эффективно отслеживать процессы его развития и учитывать его в государственном управлении. Авторы обозначают основные условия институционализации общественного мнения и в соответствии с ними проводят анализ степени развития демократии и гражданского общества в России.

Ключевые слова: общественное мнение; институционализация; институты гражданского общества; демократия; государственное управление.

Общественное мнение — сложное и многогранное явление общественной жизни. Существует множество его определений. Наиболее актуальным является определение Б. А. Грушина, представленное в Большой советской энциклопедии: «...состояние массового сознания, заключающее в себе отношение (скрытое или явное) людей к событиям и фактам социальной действительности, к деятельности различных групп и отдельных личностей» [1, с. 242].

Функционирование общественного мнения тесно связано с государственным управлением. Роль общественного мнения в политической системе общества в тот или иной исторический период была различной. Степень включения общественного мнения в управленческий процесс отражает уровень демократии в государстве, так

как демократия представляет собой форму политической организации, основанной на признании народа источником власти, наделении граждан широким кругом прав и свобод, в том числе правом участвовать в решении государственных дел [1].

Понятие «институционализация» означает процесс установления взаимосвязей социальной действительности с социальными институтами в целях ее учета и регулирования.

По мнению профессора Санкт-Петербургского государственного университета Д. П. Гавры, «...общественное мнение как единство социальной оценки и социальной воли способно выполнять роль организатора совместной деятельности своих субъектов, направленной на удовлетворение их общего интереса. Выступая как социальная

сила, оно может быть партнером государства, политических партий. Через механизм общественного воздействия, трансляцию норм и ценностей, воспроизводство традиций и стереотипов оно участвует в регулировании общественных отношений. По характеру своего включения в процесс социальной регуляции общественное мнение отвечает пониманию социального института. Это дает методологические основания для институциональной трактовки этого феномена. В рамках данного подхода общественное мнение можно определить как специфический социальный институт, обеспечивающий включение массовой оценочно-практической деятельности в процессы социальной регуляции, играющий особую роль в общественной системе, имеющий свои функции и характер взаимодействия с другими институтами, способный функционировать во всех сферах жизни общества» [2, с. 63].

Тем не менее в общественном мнении нет организационного начала, каждый вправе самостоятельно формулировать свое мнение, отсутствуют нормы и правила, обуславливающие этот процесс. Общественное мнение как совокупность индивидуальных мнений также не имеет и статусно-ролевой структуры: все мнения равны между собой.

С организационной точки зрения само общественное мнение не является социальным институтом. Однако с функциональной стороны оно в определенной мере соответствует данному статусу, поэтому под институционализацией общественного мнения далее будем понимать не процесс становления его социальным институтом, а процесс анализа, использования и функционирования его в общественных отношениях (упорядочение и формализацию).

Важнейшие предпосылки институционализации:

1) возникновение определенных общественных потребностей в новых типах социальной действительности и соответствующих им социально-экономических и политических условий;

2) развитие необходимых организационных структур и связанных с ними социальных норм и регулятивов поведения;

3) интернализация индивидами новых социальных норм и ценностей, формирование на их основе системы потребностей личности, ценностных ориентаций и ожиданий [3, с. 373].

По мнению С. С. Фролова, процесс институционализации «состоит из нескольких последовательных этапов:

1) возникновение потребности, удовлетворение которой требует совместных организованных действий;

2) формирование общих целей;

3) появление социальных норм и правил в ходе стихийного социального взаимодействия, осуществляемого методом проб и ошибок;

4) появление процедур, связанных с нормами и правилами;

5) институционализация норм и правил, процедур, т. е. их принятие, практическое применение;

6) установление системы санкций для поддержания норм и правил, дифференцированность их применений в отдельных случаях;

7) создание системы статусов и ролей, охватывающих всех без исключения членов института» [4, с. 147].

С учетом вышеперечисленных характеристик определим *основные условия* институционализации общественного мнения в демократическом государстве.

1. Осознание значимости и ответственности масс в государственном управленческом процессе, т. е.

формирование потребности в саморегулировании общественных отношений.

2. Наличие каналов выражения общественного мнения: государственных и муниципальных выборов, референдумов, митингов, где общественное мнение выполняет свою директивную функцию. Другими каналами могут быть средства массовой информации и коммуникации, распространяющие общественное мнение в информационном пространстве, а также политические партии, движения и различные лоббистские организации, ассоциации. В принципе, все институты гражданского общества являются каналами выражения общественного мнения.

3. Закрепление термина «общественное мнение» в специализированном и обыденном сознании: частота его как на публичном, так и на бытовом уровнях, фиксация его в словарях и энциклопедиях.

4. Наличие специализированных организаций по изучению и учету общественного мнения, критерием рациональности деятельности которых является достоверность результатов социологического исследования. Большая роль общественного мнения в политических процессах, в принятии управленческих решений вызывает проблему точности его выявления, поэтому профессиональными ассоциациями, занимающимися исследованием общественного мнения, принимаются этические нормы, регулирующие данную деятельность.

Сегодня члены Всемирной ассоциации по исследованию общественного мнения (WAPOR), осознавая силу влияния общественного мнения на политические и социальные процессы, обязуются выполнять все установленные требования и принципы его изучения

и учета. Международная организация «Европейское общество по опросам общественного мнения и маркетинговым исследованиям» (ESOMAR) анонсирует продвижение и пропаганду рынка социологических исследований.

5. Существование формализованных норм, нормативно-правовых основ, гарантирующих как включение общественного мнения в управленческий процесс, так и свободу его выражения.

6. Соответствие государственной внутренней и внешней политики общественному мнению.

Каково состояние институционализации общественного мнения в современной России?

Известны два суждения о начале процесса институционализации функционирования общественного мнения в стране. Первая позиция, выраженная Ю. А. Левадой, состоит в том, что в период советского тоталитаризма не существовало общественного мнения как такового, не говоря уже о его институциональной форме [5, с. 15]. Согласно второй позиции, сторонником которой является Б. А. Грушин, в советский период общественное мнение было, но не имело институционального оформления [6, с. 51].

Наиболее близкой к нашей точке зрения является позиция Б. А. Грушина.

Во-первых, в советский период и радиовещание, и телевидение, и печать практически не представляли общественного мнения, а вели в основном государственную пропагандистскую и идеологическую работу [7, с. 49]. Всенародные выборы и референдумы в большей мере контролировались властью и коммунистической партией, поэтому функцию каналов выражения общественного мнения также не выполняли. Плюрализма в политическом

пространстве не существовало, как не было и политических движений, организаций, ассоциаций и т. д.

Во-вторых, не выполнялось условие наличия специализированных организаций, занимающихся изучением общественного мнения. Учрежденные в мае 1960 г. Институт общественного мнения при газете «Комсомольская правда» и Центр изучения общественного мнения в структуре Института конкретных социологических исследований просуществовали не долго: в 1967 г. был закрыт первый, в 1972 г. — второй.

В-третьих, отсутствовала процедура (механизм) включения общественного мнения в управленческий процесс. Не было нормативных актов, обязывающих власть учитывать его при принятии каких-либо решений.

Вместе с тем общественное мнение советского периода, будучи не выраженным в политической сфере, активно проявлялось в вопросах нравственности и культуры.

В 1980-х гг. объявленная М. С. Горбачевым перестройка дала толчок для становления институционализации общественного мнения. Это обусловило начало так называемого бума гласности и свободы слова, возникновение негосударственных средств массовой информации. 23 апреля 1985 г. Пленум Центрального комитета КПСС выразил решимость «заботиться о том, чтобы обеспечивалась гласность, чтобы работали все каналы связи с массами, проследить, какое внимание уделяется общественному мнению, критическим замечаниям, заявлениям и письмам граждан» [8, с. 20—21]. Кроме того, 30 июня 1987 г. Верховным Советом СССР был принят закон «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» [9].

Мнение населения стало часто появляться на страницах периодической печати, оглашаться в эфире теле- и радиоканалов.

Постановлением Президиума Всесоюзного Совета Профессиональных Союзов и Госкомтруда СССР в 1987 г. был создан Всесоюзный центр изучения общественного мнения по социально-экономическим вопросам (ВЦИОМ).

Образовались коммерческие организации по изучению общественного мнения: в 1989 г. — служба по изучению общественного мнения «Vox Populi» под руководством Б. А. Грушина, в 1992 г. — Фонд «Общественное мнение» и позднее — компания «Ромир». Как справедливо заметил Б. Докторов, перестройка «придала изучению общественного мнения индустриальный характер и породила социальный заказ на мониторинг мнений практически по всему спектру социальных проблем» [10, с. 360].

В 1990-х гг. процесс институционализации общественного мнения продолжился и был связан в том числе и с формализацией. В Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в 1991 г., закреплялись свобода мысли и слова, возможность беспрепятственно выражать свои мнения и убеждения, право проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования, право создавать общественные объединения и право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам [11, ст. 13, 19, 20, 21].

В этот период общественное мнение активно включается в социально-политические и экономические преобразования, многие ранее не востребованные функции институционализации начали реализовываться, в частности объективные функции, выделенные

Д. П. Гаврой: оценочная, контрольная, регулятивная, консультативная, директивная, информационная функции и легитимация [12]. Однако их реализация в основном носила формальный характер. На повестке дня единственного Всесоюзного референдума, проведенного 17 марта 1991 г., стоял вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?» Из 148,5 миллионов участников голосования 113,5 миллиона советских граждан (76,43 %) проголосовали за сохранение СССР [13]. Кроме того, в ст. 29 Закона СССР от 27.12.1990 № 1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» указывалось: «Решение, принятое путем референдума СССР, является окончательным, имеет обязательную силу на всей территории СССР и может быть отменено или изменено только путем референдума» [14, с. 45]. Тем не менее общественное мнение, подкрепленное законодательными актами, не было учтено и никак не повлияло на дальнейшую судьбу государства.

При всех демократических начинаниях того времени основной принцип демократии — главенство права народного волеизъявления — не реализовывался, что свидетельствует о выполнении общественным мнением консультативной функции, но никак не директивной. Анализируя данный процесс по прошествии многих лет, можно прийти к выводу, что общественное мнение было малокомпетентно, сильно подвержено влиянию манипуляции и использовалось в основном как средство для легитимации процессов, направленных на развал Советского Союза.

Манипулятивная составляющая общественного признания правильности политического курса заключается в том, что в общественном мнении искусственно создается некая проблема, решение которой обуславливает (легитимирует) в глазах общественности действия руководства страны. Однако реальная цель всегда скрыта от общества и осуждается только после ее достижения.

Так, главной целью перестройки являлась замена социалистического общественного уклада капиталистической системой. Тем не менее официально декларировались экономические проблемы. Вместе с тем социализм и капитализм не только создают экономическую систему отношений в обществе, но и диктуют образ жизни (бытие). Маркс в своей работе «К критике политической экономии» утверждает, что общественное бытие определяет сознание людей [15, с. 7]. Таким образом, в условиях капитализма как образ жизни, так и психика людей меняются в соответствии с западными стандартами, что и являлось главной целью перестройки.

После распада СССР начался процесс по установлению формализованных норм и нормативно-правовых основ, закрепляющих право общественного мнения быть включенным в управленческий процесс и свободно выражаться. Основой для этого явилась принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации, а именно следующие ее положения: п. 2 и 3 ст. 3 дают возможность выражать общественное мнение через свободные выборы и референдумы; п. 1 ст. 29 гарантирует свободу мысли и слова; п. 3 указывает, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; п. 4 дает право искать, получать, передавать, производить и распространять

информацию любым законным способом; п. 5 гарантирует свободу массовой информации; ст. 31 дает право собираться мирно, без оружия, проводить митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; ст. 32 определяет, что граждане Российской Федерации имеют право избираться и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; ст. 33 дает право гражданам Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; ст. 130 утверждает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления; согласно ст. 131 изменение границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Все вышеуказанные положения так или иначе создают условия институционального функционирования общественного мнения.

Одновременно возникают всевозможные политические партии, организации, движения. Появляются новые теле- и радиовещательные каналы («Эхо Москвы», «НТВ», «ТВ-6» и др.), а также новые периодические печатные издания. Однако, по мнению ряда исследователей (например, Д. П. Гавры и Ю. А. Левады), средства массовой информации в России так и не стали эффективно действующими каналами выражения общественного мнения. Поскольку они представляли интересы тех или иных экономических и политических акторов, то превратились в средство манипуляции массовым

сознанием, в канал формирования общественного мнения, но не его выражения. Результаты всероссийских опросов, проведенных Фондом «Общественное мнение» в 1999 г., показали, что 56 % жителей России уверены, что средства массовой информации рассказывают о политических событиях в стране необъективно [16].

Появление множества политических партий и движений в начале 90-х гг. было воспринято населением положительно. Граждане России видели в этом средство для выражения собственных интересов. Но постепенно интерес к политическим партиям и движениям снижался, так как предвыборные обещания часто не выполнялись, деятельность партий по реализации интересов избирателей либо не проявлялась, либо была неэффективна. Вместе с тем уровень жизни граждан неуклонно падал.

Несмотря на закрепление в нормативно-правовых документах, на практике ни общественные организации, ни средства массовой информации, ни политические партии и движения не выражали общественного мнения.

Ввиду ухудшения уровня жизни населения потребность в том, чтобы власть услышала мнение народа, только усиливалась. В результате основным каналом выражения общественного мнения в 1990-х становятся митинги, демонстрации и забастовки. По данным Госкомстата, пик забастовок пришелся на 1997 г., число их участников приближалось к миллиону человек (см. таблицу).

Далее количество как организаций и предприятий, в которых проводились забастовки, так и граждан, участвовавших в них, начало снижаться. Обусловливается это прежде всего тем, что население устало вести забастовки,

которые, в свою очередь, не решали конкретных социально-экономических проблем. Дефолт 1998 г. ухудшил и без

того плачевное финансовое состояние российских граждан, однако не спровоцировал рост забастовок.

Статистика забастовок в Российской Федерации (1990—1998 гг.)

Численность	1990	1991	1992	1993	1994
Предприятия и организации, вовлеченные в забастовки	260	1755	6273	264	514
Работники — участники забастовок	99 500	237 700	357 600	120 200	155 300

Численность	1995	1996	1997	1998
Предприятия и организации, вовлеченные в забастовки	8856	8278	17 007	11 162
Работники — участники забастовок	489 400	663 900	887 300	530 800

Источник: [17, с. 133].

Резюмируя вышесказанное, сделаем вывод: 1990-е гг. были периодом, когда политика властей не учитывала общественное мнение и даже противостояла ему. Выполнялись исключительно неинституциональные функции общественного мнения, а именно: социализации, воспитательная, социального контроля и регуляции, ориентации человека в мире и объяснения мира.

Тем не менее политика, противоречащая общественному мнению, не может продолжаться долго. Рейтинг деятельности Б. Н. Ельцина резко снижался, особенно после дефолта 1998 г., и в декабре 1999 г. президент вынужден был покинуть свой пост, уступая в том числе и давлению общественного мнения. Скорее всего, как замечает Ю. А. Левада, его непопулярность была использована «для внутригрупповых и внутриаппаратных “разборок” — того единственного

механизма, который обеспечивал реальные политические сдвиги в ситуации начала 2000-х гг.» [5, с. 43].

С приходом В. В. Путина на пост Президента Российской Федерации институционализация общественного мнения продолжает меняться. Во многом это связано с развитием и распространением неконтролируемого Интернета. У людей появилась возможность высказывать свои взгляды, идеи, отношение к тем или иным политикам непосредственно через различные интернет-ресурсы, а не через институты гражданского общества. Кроме того, Интернет, обладая высокими коммуникативными свойствами, стал площадкой для мобилизации населения в целях проведения различных акций, в том числе и политических. В сложившихся условиях руководству страны приходится внимательнее прислушиваться к общественному мнению. Мера эта — вынужденная, и поэтому власть стремится, с одной стороны, установить контроль,

а с другой — манипулировать общественным мнением для реализации собственных политических интересов. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» жестко регламентирует требования к проведению таких мероприятий. Несмотря на то, что причиной является обеспечение общественного порядка и безопасности, тем не менее требования в определенной мере ограничивают возможности выражения общественного мнения.

В 2005 г. была сформирована Общественная палата, предназначенная для взаимодействия граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов, а также защиты прав и свобод граждан Российской Федерации [18]. Однако данные опросов общественного мнения показали, что у половины российских граждан нет представления о деятельности Общественной палаты.

Отметим, что различные каналы рейтинговых опросов показывают, что деятельность Президента РФ В. В. Путина неоспоримо поддерживается большинством населения: по данным ВЦИОМ, на 2015 г. это 85 % населения. Более того, доверие возросло не только к органам государственной власти, но и к средствам массовой информации — немногим более 60 %, что исключительно важно для обеспечения национальной безопасности. Так, на Украине в начале 2014 г. ввиду отсутствия поддержки президента В. Ф. Януковича со стороны населения подавление нарастающего протестного движения жесткими силовыми методами оказалось невозможным, поскольку вызвало бы еще большее недовольство.

В советский период общественное мнение формировалось посредством пропаганды: власть навязывала идеологию, определенные взгляды, установки, нормы и т. д. После падения советской власти характер формирования общественного мнения становится иным, а именно скрытым и манипулятивным. В России декларируется свобода мнений. Однако в действительности преобладает информационное агрессивное навязывание мнения властью, контроль информационного пространства в заданном курсе в связи с тем, что население не обладает достаточной компетентностью, а следовательно, обречено на манипуляцию. Реальная свобода мнений возможна только тогда, когда у каждого члена общества есть свобода получения любой информации, т. е. той информации, которую человек хочет получить, а не той, которую ему навязывают.

Таким образом, развитие демократии и гражданского общества сопровождается институционализацией общественного мнения. В целях реализации этих положений в России была сформирована законодательная основа, созданы различные каналы выражения общественного мнения, а также организации по выявлению, учету и анализу общественного мнения. Однако в действительности развитие демократических институтов не способствует созданию открытых и равноправных отношений между обществом и властью. Общественное мнение в управленческом процессе выполняет в основном консультативную функцию, используется как средство легитимации политических решений. Следовательно, демократия в России имеет ограниченный характер — при декларируемой власти народа фактически реализуется власть крупных собственников.

Литература

1. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / Под ред. А. М. Прохорова. 3-е изд. Т. 18: Никко — Отолиты. М.: Советская энциклопедия, 1974. 631 с.: ил.
2. **Гавра Д. П.** Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт = Public opinion as sociological category and social institution. СПб.: ИСЭП РАН, 1995. 235 с.: ил., табл.
3. Социологическая энциклопедия: в 2 т. / Рук. научного проекта Г. Ю. Семигин. Т. 1: А—М. М.: Мысль, 2003. 694 с.
4. **Фролов С. С.** Социология. 3-е изд., доп. М.: Гардарики, 1999. 344 с.
5. **Левада Ю. А.** От мнений к пониманию: социологические очерки, 1993—2000. М.: Моск. шк. полит. исслед., 2000. 574 с. (Б-ка Московской школы политических исследований).
6. **Грушин Б. А.** Институт общественного мнения — отдел «Комсомольской правды» // Пресса в обществе (1959—2000): Оценки журналистов и социологов: документы. М.: Моск. шк. полит. исслед., 2000. С. 46—65. (Б-ка Московской школы политических исследований).
7. **Грушин Б. А.** Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения: очерки массового сознания россиян времен Хрущева, Брежнева, Горбачева и Ельцина: в 4 кн. Жизнь 1-я: Эпоха Хрущева. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 619 с.: ил.
8. КПСС. ЦК. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 года. М.: Политиздат, 1985. 31 с. (Пролетарии всех стран, соединяйтесь!).
9. Закон СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни»: Принят на седьмой сес. Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва 30 июня 1987 г. М.: Известия, 1987. 11 с.
10. **Докторов Б. З., Ослон А. А., Петренко Е. С.** Эпоха Ельцина: мнения россиян: социологические очерки. М.: Ин-т Фонда «Общественное мнение», 2002. 382 с.
11. О Декларации прав и свобод человека и гражданина: Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ваш адвокат: законы, кодексы, постановления. М.: Бизнес-школа: Интел-Синтез, 1997. С. 233—238. (Б-ка журнала «Ваш адвокат») (В помощь населению).
12. **Гавра Д. П.** Общественное мнение в системе социального управления: автореф. дис. ... д-ра социол. наук. СПб., 1995. 39 с.
13. Об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 года (Из сообщения Центральной комиссии референдума СССР) // Реформирование России: мифы и реальность (1989—1994) / Ин-т социал.-полит. исслед. РАН; авт.-сост. Г. В. Оситпов и др. М.: Academia, 1994. С. 380—382.
14. О всенародном голосовании (референдуме СССР): Закон СССР от 27 декабря 1990 г. № 1869-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. С. 37—45.
15. **Маркс К.** К критике политической экономии // Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. Т. 13: Январь 1859 — февраль 1860. М.: Политиздат, 1959. С. 5—167.
16. Некоторые итоги социологических опросов населения // Пресса в обществе (1959—2000): Оценки журналистов и социологов: документы. М.: Моск. шк. полит. исслед., 2000. С. 595—598. (Б-ка Московской школы политических исследований).
17. Российский статистический ежегодник. 1998: стат. сб. / Госкомстат России. М.: Моск. издат. дом, 1999. 621 с.
18. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. М.: ИНФРА-М, 2005. 19 с. (Федеральный закон; вып. 30 (297)).

Веснин Алексей Владимирович — адъюнкт кафедры политологии Военного университета МО РФ.
E-mail: bernancke@yandex.ru

Першин Александр Андриянович — доктор философских наук, профессор кафедры политологии Военного университета МО РФ.
E-mail: bernancke@yandex.ru