

© 1997 г.

В.В. ЛАПАЕВА

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ЛАПАЕВА Валентина Викторовна - доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Общественное мнение в России: перспективы становления в качестве института гражданского общества. А.С. Пушкин в поэме "Борис Годунов" вложил в уста своего предка знаменитую фразу: "Но знаешь ли, чем сильны мы, Басманов? Не войском, нет, не польскою помощью, а мнением: да! мнением народным". Подобное "мнение народное", испокон веков загнанное в подполье и прорывавшееся наружу лишь в периоды страшных российских бунтов, в официальном советском обществоведении выдавалось за то общественное мнение, которое в условиях развитых демократий функционирует в качестве самостоятельного института общественной жизни. Так, в "Рабочей книге социолога" общественное мнение рассматривалось всего лишь как "отношение населения к тому или иному явлению, объекту или ситуации" [1]. Вопрос о том, высказывается ли это отношение публично или это некое молчаливое отношение, которое в лучшем случае может быть зафиксировано социологами в ходе анонимного опроса, зачастую оставался непроясненным. А в некоторых работах (как, например, в "Философском энциклопедическом словаре") и прямо говорилось, что общественным мнением считается не только явное, но и скрытое отношение людей к событиям и фактам социальной действительности [2]. Такая подмена понятий, с одной стороны, позволила включить проблематику общественного мнения в сферу исследований советского обществоведения и способствовала созданию серьезного методологического задела в этой области, а с другой - внесла теоретическую путаницу, последствия которой ощущаются до сих пор [3].

Дело в том, что общественное мнение существует не в любом обществе, так как оно не есть просто сумма тех частных мнений, которыми люди обмениваются в узком, частном кругу семьи или друзей. Общественное мнение - это такое состояние общественного сознания, которое выражается публично и оказывает влияние на функционирование общества и его политической системы. Именно возможность гласного, публичного высказывания населения по злободневным проблемам общественной жизни и влияние этой высказанной

вслух позиции на развитие общественно-политических отношений отражает суть общественного мнения как особого социального института.

Под социальным институтом понимается система отношений, имеющих устойчивый, т.е. гарантированный от случайностей, самовозобновляющийся характер [4]. Применительно к общественному мнению речь идет о том, что в обществе сложился и стабильно функционирует особый механизм реагирования на социально значимые проблемы путем высказывания по ним суждений заинтересованными слоями населения. Такая реакция населения носит не случайный, спорадический характер, а является постоянно действующим фактором общественной жизни. Функционирование общественного мнения как социального института означает, что оно действует в качестве своего рода "социальной власти", т.е. "власти, наделенной волей и способной подчинять себе поведение субъектов социального взаимодействия" [5]. Очевидно, что это возможно лишь там, где, во-первых, существует гражданское общество, свободное от диктата политической власти, и, во-вторых, где власть считается с позицией общества. В этом смысле мы говорим об общественном мнении как об институте гражданского общества.

Научная традиция, связывающая существование в обществе института общественного мнения со свободой в общественной жизни, идет еще от Гегеля, который, в частности, писал в "Философии права": "Формальная субъективная свобода, состоящая в том, что единичные лица как таковые (т.е. частные лица, рядовые члены общества, а не официальные должностные лица - В.Л.) имеют и выражают свое собственное мнение, суждение о всеобщих делах и подают совет относительно них, проявляется в той совместности, которая называется общественным мнением" [5]. Подобная свобода возникает лишь в обществе, в котором существует не зависящая от государства сфера частных (индивидуальных и групповых) интересов, т.е. сфера отношений, составляющих гражданское общество.

Общественное мнение в его современном значении и понимании появилось с развитием буржуазного строя и формированием гражданского общества как сферы жизни, независимой от политической власти. В средние века принадлежность человека к тому или иному сословию имела непосредственное политическое значение и жестко определяла его социальную позицию. С зарождением буржуазного общества на смену сословиям пришли открытые классы, состоящие из формально свободных и независимых индивидов. Наличие таких свободных, независимых от государства индивидов, индивидов-собственников (пусть даже это собственность только на свою рабочую силу) - необходимая предпосылка формирования гражданского общества и общественного мнения как его особого института.

В условиях тоталитарного режима, где все социальные отношения жестко политизированы, где нет гражданского общества и частного индивида как субъекта независимого, т.е. не совпадающего со стереотипами господствующей идеологии, гласно выражаемого мнения, там нет и не может быть общественного мнения. В этом смысле наше общественное мнение - это дитя эпохи гласности, имеющее очень небольшой по историческим меркам опыт существования. За годы перестройки наше общество очень быстро прошло

путь от приказного единомыслия через так называемые гласность и плюрализм мнений к реальному политическому плюрализму и свободе слова. За этот период сформировалось и независимое в своих оценках и суждениях общественное мнение. Однако можем ли мы говорить о том, что наше общественное мнение сформировалось в качестве института гражданского общества?

Для ответа на этот вопрос вспомним краткую, но весьма насыщенную историю становления и развития общественного мнения в посттоталитарной России. Ее отсчет надо начинать с 1988 г., когда руководством КПСС был провозглашен курс на гласность и плюрализм мнений. В марте 1989 г. в стране прошли первые альтернативные выборы Съезда народных депутатов СССР, давшие мощный импульс формированию нового общественного самосознания. В этот период общественное мнение становится не только очень заметным фактором социально-политической жизни, но нередко и основным двигателем проводимых преобразований. Для страны, находившейся на начальной стадии перехода от тоталитарного состояния к гражданскому обществу, такая роль общественного мнения, очевидно, является закономерной.

Дело в том, что в условиях развитой демократии, при стабильной социально-политической ситуации роль и значение общественного мнения четко ограничены и сбалансированы сильной и авторитетной представительной властью. Общественное мнение выступает там как институт гражданского общества и его воздействие на государственную деятельность осуществляется не напрямую, а опосредовано формами представительной демократии. Причем, посредниками между обществом и государством и основными выразителями общественного мнения являются там политические партии и иные общественные объединения политического характера. В нашей же ситуации, когда единовластие КПСС еще не было подорвано, представительные органы не были сформированы на основе достаточно свободного волеизъявления избирателей, общество относилось к ним с заметной долей недоверия (ведь после выборов 1989 г. настойчиво звучали призывы к перевыборам по партийным спискам и т.д.), общественное мнение нередко пыталось выступать в роли института прямой демократии. Это происходило потому, что в тот период демократический потенциал общества был выше, чем у представительных структур. И общество стремилось выражать свое мнение напрямую, в митинговой форме, осуществляя таким образом давление на органы представительной власти. Вышедшие на улицу массы оказались непосредственно вовлечены в активную политическую деятельность, а их мнение стало фактором давления на сферу государственно-политических отношений.

Переломным моментом на пути становления и развития нашего общественного мнения стало введение в 1993 г. новой избирательной системы, ориентированной на парламентский тип представительной власти. Формирование федерального законодательного органа на основе пропорционально-мажоритарной системы (когда одна половина депутатов Государственной Думы избирается по партийным спискам, а другую составляют депутаты, выступающие в своем личном качестве и получившие большинство голосов в своем избирательном округе) явилось мощным стимулом для развития политических партий и движений, в значительной мере взявших на себя функцию выражения

общественного мнения и доведения позиций общества до органов государственной власти. С этого периода наблюдается заметное затухание политической активности самого общества и снижение роли общественного мнения как самостоятельного фактора политической жизни.

В настоящее время ситуация с общественным мнением внешне выглядит вполне благополучно. Общественное мнение заняло подобающую его природе нишу в социальной жизни и уже не претендует на роль института прямой демократии. При этом люди смело высказываются по самым острым и злободневным проблемам, проводятся многочисленные опросы общественного мнения, результаты которых публикуются в печати и транслируются по электронным средствам массовой информации. Политические партии все активнее выступают в роли выразителей мнений различных социальных слоев, все более заметное влияние на принятие законодательных решений оказывают партийные парламентские фракции и т.д.

Однако, возвращаясь к вопросу о том, может ли современное российское общественное мнение рассматриваться в качестве института гражданского общества, следует дать отрицательный ответ. И дело не только в том, что еще не сложилось само гражданское общество, процесс отделения власти и собственности далек от своего завершения, отсутствует средний класс, позиция которого в развитых демократиях составляет основу общественного мнения, и т.д. Ведь в конце концов общественное мнение в своем становлении в качестве социального института могло бы и несколько опередить процессы формирования гражданского общества. Однако опыт показывает, что наше общественное мнение, которое на первых порах успешно взяло на себя роль локомотива, вытягивающего общество из тоталитарного состояния к цивилизованным общественным отношениям, в настоящее время не способно справиться с этой задачей.

Одна из главных причин такого положения дел заключается в том, что в результате шоковых реформ 1992 г. и последующих преобразований в экономической сфере общественное мнение оказалось расколотым на приверженцев принципиально различных взглядов по вопросу о путях, целях и средствах реформирования общественных отношений. Это уже не прежнее, достаточно монолитное общественное мнение, сплотившееся в борьбе против всевластия КПСС.

Раскол существенно ослабил позиции общественного мнения в его взаимоотношениях с органами власти. Общественное мнение перестает быть сколько-нибудь заметным фактором социально-политической жизни и власть все в меньшей мере считается с ним. Ярким свидетельством безразличия власти к общественному мнению является то обстоятельство, что многочисленные политические скандалы последних лет, которые в странах с развитым и сильным общественным мнением привели бы к крушению не одной политической карьеры, обычно очень мало отражаются на судьбе лиц, дискредитированных в глазах общественного мнения. И лишь в периоды избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти общественное мнение становится объектом усиленного внимания и массивного воздействия со стороны как властных структур, так и их противников.

С другой стороны, нельзя не признать, что качество нашего общественного мнения во многих отношениях оставляет желать лучшего. Современное общественное мнение в России в силу вполне понятных причин отличается большой подверженностью манипулированию, готовностью впадать в крайности, низкой способностью к поиску компромиссов, маргинальностью оценок и суждений. Очевидно, что качественное состояние общественного мнения и перспективы его становления как полноценного социального института во многом будут зависеть от общего хода преобразований в стране, от успехов на пути к гражданскому обществу и правовому государству.

Значение общественного мнения для законотворческого процесса. В условиях демократии, как известно, законодательная деятельность осуществляется с учетом общественного мнения. Но какое именно значение должна иметь для законодателя информация о состоянии общественного мнения, какова ее роль в механизме принятия законодательных решений? В позиции науки по этому вопросу обозначились две крайности.

Первая исходит из представления о том, что в периоды социальной нестабильности, когда общественное мнение возбуждено и крайне неустойчиво, изучать его надо "лишь для того, чтобы учитывать как ограничивающий фактор, который надо знать, чтобы убеждать, воспитывать, избегать взрывов". В такие моменты гораздо важнее, считают сторонники данной позиции, "наличие компетентных людей, способных принимать квалифицированные решения" [7]. Подобный взгляд на проблему является в настоящее время довольно распространенным в среде специалистов (экспертов, советников, аналитиков), занятых интеллектуальным обслуживанием властных структур.

Но ведь мы уже имели опыт пребывания у власти "компетентных людей", занимавшихся "убеждением и воспитанием граждан" вместо того, чтобы считаться с их позициями. Сохраняя сам принцип такого подхода, мы не гарантированы от возврата прежних методов "убеждения и воспитания". Предлагаемая модель отношения органов власти к общественному мнению, по сути дела, мало чем отличается от прежней. Разница лишь в том, что если раньше общественное мнение вообще не бралось в расчет ввиду его фактического отсутствия, то сейчас нам предлагают рассматривать его в качестве ограничения, которое непросвещенное общество накладывает на деятельность властей по облагораживанию этого общества сверху. Вместо того чтобы познать и адекватно выразить в законе ожидания и интересы общества, их вновь хотят навязать ему извне. Но где гарантия, что и на этот раз не будет совершена ошибка? Да и будут ли реализованы такого рода решения без прежних репрессивных механизмов?

Другая точка зрения на роль и значение общественного мнения для законотворчества сводится к тому, что "надо законодательствовать в соответствии с общественным мнением" [8]. Показательно, что даже такой авторитетный специалист в области социологии права, как Ж. Карбонье недвусмысленно заявляет: "опрос общественного мнения, проведенный в национальном масштабе, равнозначен выявлению той общей воли, которая призвана создавать закон" [9]. Подобный подход представляется упрощенным.

Чтобы увидеть общую волю за суждениями и оценками общественного

мнения, нужно суметь различить истинное и ложное в общественном мнении. Но даже если отбросить проблему ложного в общественном мнении, то остается вопрос, на чью именно волю должен ориентироваться законодатель? Ведь общественное мнение, как известно, имеет сложную структуру. Поэтому вопрос следует поставить таким образом: выражает ли большинство в общественном мнении ту всеобщую волю, которая может стать основой нормы закона?

Анализ этой проблемы, лишь недавно ставшей для нас актуальной, имеет давнюю традицию в политической философии. Так, еще Руссо в трактате "Об Общественном договоре" писал: "Общая воля ... стремится всегда к пользе общества, но из этого не следует, что решения народа имеют всегда такое же верное направление... Часто существует немалое различие между волею всех и общею волею. Эта вторая блюдет только общие интересы; первая - интересы частные и представляет собой лишь сумму изъявлений воли частных лиц" [10].

В переводе на современный язык "воля всех", т.е. сумма, точнее - набор волей отдельных индивидов, в определенном смысле аналогична тому, что мы сейчас называем общественным мнением. Всеобщая же воля - это та единственная точка пересечения различных волей, находящихся в состоянии противоборства, та равнодействующая векторов направления этих волей, в которой фиксируется момент общественного согласия. Это не позиция большинства в общественном мнении, а приемлемый для всего общества баланс соотношения волей, который должен быть основой законодательства. В общественном же мнении представлена не эта, говоря словами Руссо, общая воля народа, а суммарное выражение различных изменчивых суждений определенной совокупности индивидов.

В советской социологической литературе была распространена точка зрения, согласно которой "общественное мнение не является суммой индивидуальных мнений" [11]. При таком подходе предполагалось, что из сложения выявляемых в ходе опроса индивидуальных мнений (а именно таковой и является процедура определения общественного мнения) вырастает (непонятно, почему и как) нечто качественно иное, характеризующееся большей, чем просто сумма мнений, степенью всеобщности. Именно на подобных недоразумениях и основано представление о том, что общественное мнение непосредственно выражает ту общую волю, которая является основой всеобщего законодательства.

Для понимания истоков различия между общественным мнением и общей волей важно иметь в виду следующее. Законодательный орган как институт государственной жизни базируется на воле и мандате сформировавшего его народа (в лице избирательного корпуса, электората), а не на изменчивом и текучем общественном мнении. Ведь свои полномочия законодатель получает не от общественного мнения, не от членов гражданского общества как частных лиц, а от граждан как политических субъектов (точнее - от избирателей, т.е. граждан, наделенных избирательным правом). И хотя общественное мнение формируется теми же людьми, они выступают здесь уже в другом качестве - не как граждане-избиратели, а как частные лица.

В свое время К. Маркс, анализируя эту проблему вслед за Гегелем, отмечал, что "раскол между политическим государством и гражданским обществом" означает вместе с тем "раздвоение человека на публичного и частного человека - на гражданина государства и члена гражданского общества. В условиях отделения государства от гражданского общества, человек, по оценке Маркса, ведет двойную жизнь: в государстве (политической общности) он выступает как всеобщее, родовое существо, как "равноправный участник народного суверенитета", а в гражданском обществе "он действует как частное лицо" [13].

На выборах члена законодательного органа позиция гражданина как "участника народного суверенитета" ориентирована на всеобщие (общегосударственные) интересы и продиктована необходимостью решения общих задач государства. При этом институт народного представительства и процедура выборов подразумевают, что выбрать нужно тех, кто способен лучше других выразить всеобщие интересы и сформулировать общую волю.

Поэтому часто повторяемая в последнее время мысль о том, что нам нужен парламент, в котором были бы как можно полнее представлены многообразные интересы гражданского общества, в теоретическом отношении неверна, а в практическом весьма опасна. Именно на этот аргумент ссылались, например, сторонники широкого допуска к участию в выборах неполитических по своей природе общественных объединений. На выборах в Государственную Думу 1996 г. мы видели, к чему привела такая девальвация статуса субъекта избирательного процесса. И именно к этому тогда сводилась известная кампания по отмене 5%-го барьера.

Дело в том, что парламент вовсе не должен быть предельно точным слепком с гражданского общества. Гражданское общество - это стихия частных, корпоративных интересов, а парламент - носитель государственного начала, выразитель той общей воли, которая должна лежать в основе закона. В парламенте должны быть представлены не корпоративные интересы тех или иных социальных групп в их чистом виде, а общезначимые, точнее - государственно-значимые аспекты этих интересов. Именно политические партии как государственно ориентированные организации гражданского общества, как выразители общезначимых начал в многообразных позициях общественного мнения могут согласовать различные частные интересы в рамках общей воли. И только те из них, кто лучше других может понять и выразить общую волю, и должны быть представлены в парламенте.

Разницу в позициях человека как избирателя и как носителя частного мнения можно наглядно проследить из сравнения результатов различных социологических исследований. Так, если населению задается вопрос, кому они могли бы доверить защиту в законодательном корпусе своих интересов, то оказывается, что люди более всего склонны доверять представителям своей социальной группы (например, женщины считают, что их интересы лучше всего может выразить женщина, пожилые люди отдают предпочтение своим ровесникам и т.д.). Из этих ответов вырисовывается такой усредненный портрет депутата, который существенно отличается от зафиксированного другими исследованиями (а затем и подтвержденного итогами выборов) образа депутата, сложившегося в тот период в массовом сознании [14].

Еще более выразительно в этом отношении сравнение итогов прошедших в стране общероссийских референдумов и выборов в федеральные органы власти с результатами предшествующих им опросов общественного мнения. Если бы события в стране развивались в соответствии с прогнозами, полученными напрямую из опросов общественного мнения, то ситуация давно бы вышла из-под контроля и приобрела бы катастрофический характер. Тем не менее этого не происходит. Напротив, в отличие от резких, зачастую экстремистских словесных заявлений, фиксируемых опросами общественного мнения, в своем реальном поведении население явно демонстрирует консервативно-охранительную позицию, в значительной мере сдерживающую радикализм политической элиты. И хотя, например, по данным Института социально-политических исследований, более 40% населения в последнее время устойчиво отвечают, что политическую систему надо менять радикальным образом, это отнюдь не означает, что поведение избирателей и участников референдумов столь же радикально [15].

Вспомним первый союзный референдум 17 марта 1991 г., когда большинство (76%) высказалось за сохранение Союза. Затем апрельский референдум 1993 г. в разгар противостояния между Президентом и Верховным Советом, когда Президенту не удалось получить юридически значимого перевеса и разогнать Верховный Совет, как впрочем это не удалось и его оппонентам. Далее - выборы в Государственную Думу 1993 г., которые заметно сбили шедшую сверху волну правого радикализма и заставили политиков (благодаря феномену Жириновского) взять на вооружение государственно-патриотическую идею. И можно с уверенностью сказать, что если бы в 1993 г. у населения не сработал бы принцип "не перегибешь - не выпрямишь" и оправдались бы прогнозы по поводу успеха демократов, то в 1995 г. успех коммунистов и национал-державников носил бы просто сокрушительный характер. Еще более выразительны в этом отношении выборы в Государственную Думу 1995 г., когда, несмотря на весь сумбур избирательной кампании, в которой участвовало 43 избирательных объединения и блока, население (в отличие от своих политических лидеров) продемонстрировало на удивление рациональный, взвешенный и осторожный подход и не пропустило в Думу радикалов ни правого, ни левого толка. И, наконец, на президентских выборах 1996 г. консервативно-охранительные ориентации населения выразились в том, что оно проголосовало за действующего Президента, не желая прихода нового, неизвестного и в этом смысле всегда опасного лидера.

Таким образом, очевидно, что будучи поставленными в ситуацию, когда они должны принять решение, исходя не из эгоистичных частных интересов, а из своих представлений об общем благе, граждане своей более взвешенной, ответственной и, можно сказать, более скромной позицией достаточно четко демонстрируют разницу между общей волей и волей всех. Недооценка данного обстоятельства занимает не последнее место в ряду причин, обусловивших серию неудач отечественных социологов при прогнозировании электорального поведения.

Эта двойственность позиции человека как гражданина государства и как члена гражданского общества зачастую не учитывается и юристами. Харак-

терно, например, высказывание немецкого юриста К. Адомойта о том, что содержащиеся в общественном мнении "представления и ощущения могут быть настолько полярными, что ни о каком выражении истины не может быть и речи. И в то же время именно общественное мнение или мнение большинства, выраженное через выборы и референдумы, детерминирует в условиях демократии законодательство" [16]. Прежде всего, здесь трудно согласиться с такой прямой увязкой истинности и ложности суждений общественного мнения со степенью его поляризации. Ведь далекими от истины вполне могут быть суждения и монолитного по своей структуре общественного мнения. Главное же, что позиция населения, выраженная через выборы и референдумы - это уже не общественное мнение, а общая воля, получившая государственно-правовое оформление.

И еще одна ошибка данного высказывания заслуживает здесь специального внимания. Дело в том, что если в референдуме действительно именно большинство непосредственно принимает законодательное решение, то с выборами в представительные органы дело обстоит иначе. Технология этих выборов строится таким образом, чтобы обеспечить представительство в них интересов не только большинства, но и других слоев населения. В большей мере это обычно достигается на основе пропорциональной избирательной системы, но и мажоритарная система, как правило, не лишает меньшинство возможности иметь своих представителей в законодательном органе. Именно в силу этого законодатель и может выражать общую волю, а не только волю какой-то части общества, пусть даже и большинства. И именно поэтому трудный поиск решения проблемы на базе согласования различных социальных интересов в рамках представительного органа зачастую предпочтительнее вынесения вопроса на референдум. Не случайно, что в законодательстве ряда стран существуют ограничения на проведение референдумов в ситуациях, когда заранее ясно, что корпоративные интересы будут доминировать над общим (например, групповой интерес того или иного этноса в вопросе о границах национально-территориального образования, интересы различных слоев населения в вопросе о налогах и т.д.).

Рассмотренный выше подход, согласно которому "надо законодательствовать в соответствии с общественным мнением" по сути дела обесценивает роль и значение представительных органов. Ведь если бы общую волю можно было бы определять, опираясь только на знание общественного мнения, то общество не нуждалось бы в представительных органах власти. Между тем история становления представительной демократии как раз демонстрирует жизненную необходимость представительных органов в условиях развитого, эффективно функционирующего института общественного мнения.

Итак, законодатель должен знать общественное мнение, но отнюдь не должен непосредственно руководствоваться его суждениями. Какую же роль в выявлении законодателем общей воли должна играть информация о состоянии общественного мнения? Очевидно, лишь роль исходного материала, из которого законодатель делает нечто качественно иное. Представленный в общественном мнении неупорядоченный, хаотичный конгломерат мнений законодатель должен свести к такому общему знаменателю, который может быть

сформулирован в виде всеобщей нормы закона. Если к данной ситуации применить известное высказывание Гегеля о том, что в общественном мнении "содержится все истинное и все ложное, но обнаружить в нем истинное - дело великого человека" [17], то можно сказать, что демократически избранный законодатель должен как бы заменить собой этого великого человека и коллективными усилиями найти в общественном мнении ту истину, в которой выражена общая воля.

Разумеется, он должен учитывать при этом всю разногласицу общественного мнения, но в конечном итоге ему нужна одна позиция, которая не может быть результатом каких-то арифметических действий с информацией о структуре общественного мнения. Здесь требуется иной, качественный подход к осмыслению этой информации, в ходе которого должны быть задействованы знания самих депутатов, их жизненный опыт, интуиция, а также знания консультантов, экспертов и т.д. Ведь в конечном итоге законодателю нужно не мнение (даже если это и общественное мнение) а знание, точнее - знание о тех социальных потребностях и интересах, которые скрываются за теми или иными мнениями.

Как бы ни было возбуждено и неустойчиво общественное мнение, за ним всегда стоят объективные потребности общественной жизни. Зачастую эти потребности могут быть неосознаваемы носителями общественного мнения, представлены в суждениях общественного мнения в завуалированном и просто искаженном виде. Однако если за изменчивыми и внешне противоречивыми высказываниями и оценками общественного мнения исследователям удастся увидеть пульсацию жизненных интересов, их коллизии, совпадения и пересечения, выявить опорные ценностно-нормативные ориентации населения, то они получат информацию, которая необходима для создания законов, отвечающих потребностям общественного развития. В этом смысле общественное мнение должно быть для органов власти прежде всего не "ограничивающим фактором", который они стремятся нейтрализовать путем убеждения и воспитания населения (хотя, разумеется, есть и такая проблема, как просвещение общественного мнения), а индикатором социальных потребностей и интересов, которые необходимо знать и учитывать.

Направления и перспективы взаимодействия социолога и законодателя. Какое знание должна нести законодателю информация о состоянии общественного мнения, получаемая им от социологов? Очевидно, что характер такой информации должен определяться содержанием работы на различных стадиях процесса создания закона. Так, на начальных этапах, связанных с выявлением потребности в правовом регулировании, законодатель должен получить сведения о наличии социальной проблемы, требующей правового решения. На стадии работы над концепцией правовой новеллы исследования общественного мнения должны дать информацию о соотношении различных социальных интересов и о возможности их согласования на правовой основе. В конечном итоге законодателю нужен здесь выражающий общую волю всеобщий (правообразующий) интерес, который представляет собой результат согласования разнонаправленных социальных интересов. После того, как проект закона готов, нередко бывает важно знать общественное мнение по поводу наиболее

принципиальных его положений. И, наконец, после введения закона в действие законодатель должен регулярно получать сведения об соответствии закона общественным ожиданиям, о степени его легитимации, о причинах его неэффективности и т.д.

Разумеется, в полном объеме такую схему социологического обеспечения законотворческой деятельности целесообразно использовать лишь при разработке законов, характеризующихся особой социальной значимостью. В остальных случаях информация об общественном мнении может и не носить столь комплексного характера. Однако полностью отказываться от помощи науки в вопросе изучения общественного мнения в связи с подготовкой законодательных актов было бы большой ошибкой.

С переходом от аппаратного нормотворчества административно-командной системы к реальной законодательной деятельности новых представительных органов у специалистов в области изучения общественного мнения впервые появились надежды на возможность конструктивного сотрудничества с законодателем. Однако эти надежды очень скоро "накрылись" бурным потоком законотворчества. Все чаще законы стали готовиться в такой спешке, что для какого-либо социологического обеспечения не оставалось времени. Кроме того, и сам законодатель постепенно демонстрирует все меньший интерес к исследованиям общественного мнения.

Пик интереса со стороны отечественного законодателя к опросам общественного мнения приходится на период первых съездов народных депутатов СССР. Так, опрос, проведенный социологической службой одного из съездов, показал, что 74% депутатов считали социологические данные о состоянии общественного мнения важным аргументом при решении спорных вопросов [18]. И если вспомнить атмосферу съездов тех лет, то она вся была пронизана ссылками депутатов на мнение своих избирателей, а то и народа в целом. То и дело звучали высказывания типа "народ нас не поймет", "народ нам не простит" и т.п., постоянно демонстрировались пачки писем и телеграмм от избирателей. За этим преувеличенным вниманием к "мнению народному" со стороны народных избранников зачастую стояло ощущение некоторой самонедостаточности, желание укрепить свои позиции ссылкой на некий безусловный авторитет. В Верховном Совете РСФСР доминировало уже более трезвое отношение к общественному мнению. Работа по его изучению впервые была поставлена на организационную основу. Так в рамках Комитета по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями был создан специальный Подкомитет по изучению общественного мнения, по инициативе и с участием которого проведена серия исследований по проблемам земельной реформы, приватизации, по поводу проекта новой российской Конституции и т.д. Проводились опросы общественного мнения по заказам Конституционной комиссии РСФСР, работавшей над проектом новой российской Конституции [19]. Однако Государственная Дума не восприняла этот позитивный опыт своего предшественника.

Наблюдение за ходом законопроектной работы в Государственной Думе позволяет сделать вывод о недооценке депутатами значения для законотворчества социологической информации об общественном мнении. Проблема

выявления общественного согласия на базе изучения общественного мнения и реальных социальных интересов нередко подменяется политическими интригами и поиском компромисса на уровне так называемых элит. Иллюзии по поводу того, что сговор наших доморожденных элит может обеспечить стабильность и согласие в современном российском обществе, в значительной степени подогреваются отечественной политологией, для которой характерно тенденциозное преувеличение роли элит в социально-политическом процессе.

В определенной мере такое отношение законодателя к исследованиям общественного мнения обусловлено тем обстоятельством, что и сама социология общественного мнения до недавнего времени не была нацелена на конструктивную помощь в законопроектной работе. В период перестройки и первые постперестроечные годы она ориентировалась преимущественно на такую модель взаимоотношения органов власти и общественного мнения, при которой последнее выступает главным образом как ограничивающий фактор. Многочисленные опросы общественного мнения, как правило, лишь фиксировали социально-психологическую атмосферу общества, общественные настроения, степень социальной напряженности, рейтинги политических лидеров, партий и т.п. Однако в последнее время акценты исследовательского интереса заметно смещаются в сторону изучения более глубоких ценностно-нормативных составляющих общественного сознания, исследования структуры социальных интересов, значимых для законотворческого процесса [20].

Но для органов власти, в том числе и для законодателя, общественное мнение по-прежнему значимо главным образом лишь как показатель лояльности масс деятельности властей. При таком подходе к общественному мнению органы власти лишаются надлежащей опоры на рациональные моменты общественного сознания, на то, что обычно называется здравым смыслом народа, что резюмирует в себе корневые для общественного сознания ценности, представления, ориентации и связано с осознанием людьми своих интересов. Однако трудности с реализацией законов, не учитывающих в должной мере социальные интересы и ценности массового сознания, рано или поздно заставят законодателя повернуться лицом к социологии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Рабочая книга социолога. М., 1983, с. 100.
2. См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983, с. 448.
3. См.: Социология в России. М., 1996, с. 515-540.
4. См.: Основы социологии. М., 1993, с. 130.
5. Сафаров Р.А. Политический статус общественного мнения // Социологические исследования. 1979, № 4, с. 14.
6. Гегель. Философия права. М., 1990, с. 352.
7. Карцева Н. Общество, лишенное мифов. Изложение содержания доклада В.Э. Шляпентоха в Институте социологии АН СССР // Социологические исследования. 1991, № 1. С. 157.
8. Карбонье Ж. Юридическая социология. М., 1986. С. 335.
9. Там же.
10. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969, с. 173.
11. Коробейников В.С. Пирамида мнений. М., 1981, с. 12.
12. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 1. С. 392-393.
13. Там же, с. 390-391.

14. См., напр.: *Леванский В.А., Оболонский А.В., Токаровский Г.Д.* Избирательная кампания по выборам народных депутатов СССР // Советское государство и право. 1989, № 7.
15. Новый курс России: предпосылки и ориентиры. М., 1996, с. 63.
16. *Адомйт К.* Нормативная логика - теория метода - юридическая политология. Сб. статей по теории права // Реф. ж-л "Общественные науки за рубежом", сер. "Государство и право". 1988, № 3, с. 10.
17. *Гегель Ф.* Философия права. М., 1990, с. 353-354.
18. См.: *Бетанели Н.М., Лапаева В.В.* Социологическая служба первого Съезда народных депутатов СССР: первый опыт // Социологические исследования. 1990, № 4, с. 35.
19. См., напр.: Конституционный вестник, 1990, № 2. С. 56-62.
20. См., напр.: Динамика ценностей населения реформируемой России. М., 1996.