

## Тема 10: «Право и общественное мнение»

### *Вопрос 1 Понятие общественного мнения*

На протяжении исторического пути человечества общественное мнение играло разную роль в определении и направлении векторов общественного развития. В дореволюционный период институт общественного мнения начал активно формироваться и институционально оформляться, однако этот процесс был прерван чередой русских революций. В советскую эпоху феномен общественного мнения существовал в двух основных, но абсолютно автономных ипостасях: в виде официальной декларации свободного волеизъявления граждан и в виде реальной, но преследовавшейся властью общественной рефлексии по поводу происходящих в стране процессов. В этой связи М. Гилевич указывает: «... еще несколько десятилетий назад в стране победившего социализма общественным мнением никто особо не интересовался. Видимо, подразумевалось, что в своих помыслах народ абсолютно един, а отдельных отщепенцев в расчет можно не брать».

Процесс демократизации белорусского общества детерминировал превращение общественного мнения в действенный фактор социально-политической жизни. Возрождение общественного мнения как цельного социально-политического феномена обусловило возрождение и расширение научной проблематики, связанной с этим феноменом; она сегодня активно дискутируется научным сообществом всего мира и Республики Беларусь.

Исследование специфики функционирования общественного мнения в условиях открытого общества, а также конкретных проблем и методов формирования общественного мнения в ходе современных общественно-политических процессов является значимой и актуальной научной проблемой.

Общественное мнение в настоящее время выступает как определенный управленческий ресурс и само по себе является барометром, позволяющим получать информацию о протекающих в обществе процессах. В этом качестве – особенно в обществах переходного типа – потребители информации об общественном мнении выступают как государственные структуры, так и структуры гражданского общества. При этом данная информация и теми, и другими структурами может использоваться как для выражения интересов отдельных социальных институтов и организаций, так и в качестве основания для консолидации общества, выявления и блокировки зон возможных конфликтов.

Общественное мнение представляет собой такое состояние массового сознания, при котором в скрытой или явной форме проявляется отношение со стороны различных групп и слоев населения к проблемам, событиям и фактам, вызывающим общественный интерес. Активность и значение общественного мнения определяются социальной структурой общества, уровнем развития экономической культуры, демократических институтов и свобод. Общественное мнение находит выражение на выборах органов власти, в средствах массовой информации, опросах населения и др. Как явление культуры общественное мнение выступает предметом научного изучения в рамках ряда социально-гуманитарных наук: социологии, политологии, социальной психологии, истории.

Как указывал А. Шеффле, «общественное мнение является реакцией публики, народного разума, народного духа, народной воли на известные руководящие взгляды, суждения и стремления. Без общественного мнения едва ли может быть достигнуто какое-либо социальное движение, так оно обуславливается всеобщим духовным участием народа или определенного общественного круга. Значение общественного мнения иногда преувеличивается, а иногда незаслуженно совершенно отрицается».

Отмечая значение общественного мнения Блунчли, указывал: «Его значение в сфере общественной жизни может быть сравнимо со значением приговора присяжных в области уголовного суда. Оно возникает из бесчисленных наблюдений и впечатлений и проявляется в формах самых разнообразных – в обыкновенных разговорах, в ресторанах, в собраниях, а

главным образом – в прессе и народном представительстве. Оно в высокой степени зависимо от духа времени, которые его определяет и направляет. Общественное мнение не властвует, ибо оно не может властвовать и не желает властвовать. Это общественная сила, а не общественная власть».

В начале XX в. профессор Московского университета В.М. Хвостов, выделил два признака в определении общественного мнения: во-первых, солидарность отношения группы лиц к известному вопросу, а во-вторых, сознание с их стороны этой солидарности, что «придает каждому индивиду сильную уверенность в своей правоте и развивает в нем особую степень настойчивости в отстаивании и проведении на практике своего воззрения». В.М. Хвостов был одним из первых ученых в России, который с позиции социологии права попытался показать связь общественного мнения и политических партий и значение последних в политической жизни народа. В своей работе «Общественное мнение и политические партии» мыслитель приводил противоположные мнения о деятельности политических партий и выясняет причины и основания негативного отношения к ним. Одно из таких обвинений в адрес партий заключается в том, что они нередко фальсифицируют народное мнение и вводят правительство в заблуждение.

Наличие большого количества партий свидетельствует о расколе в общественном мнении, его поляризации. Важно, чтобы сторонники противоположных мнений услышали своих противников, оппонентов, так как, «отстраняясь от инакомыслящих, люди теряют свою... способность правильно оценивать воззрения окружающих». Реальной площадкой для высказывания и учета общественного мнения являются парламенты, в которых в ходе обсуждения законопроектов депутаты как представители различных групп общественного мнения вынуждены прибегать к компромиссу. А принятый ими закон как раз и является плодом соглашения между представителями разных групп общественного мнения. В этой связи уместно высказывание Ж.-Ж. Руссо, подметившего связь между правом и общественным мнением: «Подобно тому, как архитектор, прежде чем построить большое здание, изучает и зондирует почву, чтобы узнать, может ли она выдержать тяжесть здания, так и мудрый законодатель не начинает с написания хороших законов, а исследует предварительно, сможет ли народ, для которого он эти законы предназначает, вынести их».

Общественное мнение представляет собой одно из проявлений состояния общественного сознания в жизнедеятельности общества, возникающее в процессе живого движения информации в обществе, отражающее общественную практику людей и выступающее как регулятор их деятельности.

Социальную значимость общественного мнения, понимаемого не только как духовное, но и как духовно-практическое образование, трудно переоценить. Феномен общественного мнения принадлежит к числу таких социальных явлений, которые привлекают внимание мыслителей с давних времен. Как отмечает Б.А. Грушин, общественное мнение определяется как состояние массового сознания, заключающее в себя отношение (скрытое или явное) различных социальных групп к событиям и фактам социальной действительности.

Большое значение в демократическом государстве придавал силе общественного мнения М.Я. Острогорский. Он называет его «регулирующей силой всего управления», «силой социального запугивания» власти, которая всегда стремится к концентрации в руках меньшинства. «Функция масс в демократии заключается не в том, чтобы управлять, а в том, чтобы запугивать управителей». И чем более образованны и сознательны массы населения, тем более они способны высказывать свое общественное мнение по поводу политической жизни в стране. Гарантиями свободы общественного мнения являются все политические свободы: свобода печати, право собраний, право ассоциаций, всеобщее избирательное право, которые одновременно выступают в качестве форм или орудий власти социального запугивания, защитой членов государства против злоупотребления силой. Острогорский также разграничивает репрессивную и предупредительную власть общественного мнения, и, если последняя не может проявить себя, тогда власть социального запугивания сводится лишь к народному гневу, которого надо бояться, который приводит к ослаблению власти и

уменьшению могущества демократического режима. Для того чтобы организовать политическую деятельность граждан, возбудить их индивидуальную энергию, создается партийная система, при которой граждане выбирают партию, предоставляя ей все полномочия, а она, в свою очередь, дает им желаемый импульс.

Однако здесь возникает еще одна проблема, заключающаяся в грубом давлении общественного мнения на человека, имеющего свое мнение, и нужно быть героем для того, чтобы противопоставить себя толпе. Большая же часть населения боится грубой силы общественного мнения и является ослабленной и униженной. Те же, кто облечен властью, в демократии проявляет трусость вдвойне, так как их судьба зависит от «человека с улицы». Они стараются ему нравиться, унижаясь до него, а из боязни просчитаться они их расценивают, возможно, ниже и приспособляются к этому. «Всякий, кто облечен частицей государственной власти, или тот, кто к ней стремится, этим самым уже лишается человеческого достоинства». В советский период действовала именно такая система управления, основанная на деспотизме общественного мнения. При такой системе отсутствует свобода и общественное мнение определяется предрассудками и чувствами, застывшими в традициях. Такая система управления государством ассоциируется у Острогорского с внутрипартийной жизнью, которая представляет собой «длительную школу рабского подчинения». «Она прежде всего учит гражданина, что для него нет спасения вне постоянной партии, и подготавливает его ко всякого рода отречениям и смирению. Те, которые не рассчитывают на политическую карьеру, пассивно усваивают эти уроки, между тем как те, которые добиваются общественных постов, изучают их как науку или как искусство, и к концу учения их душа исковеркана и приучена ко всякого рода извивам, подобно телу акробата».

Противоположным такому управлению является управление, основанное на свободе общественного мнения, которое определяется, прежде всего, разумом, утверждаемым в дискуссиях. Но членство в партиях не позволяет дискутировать. «Хотя гражданин и пользуется полным правом говорить и писать, однако ему затыкают рот, объявляя, что его мнение является оскорблением чести партии, ее славного знамени и угрозой «регулярности». Таким образом, условное понятие партии препятствует образованию новых политических группировок, замораживая общественное мнение.

Именно в общественном мнении проявляется социальная активность большинства населения, прямо не задействованного в политическом и законодательном процессах. Общественное мнение выражается в массовом одобрении или осуждении определенных действий и поступков. Чем больше в обществе процент населения, обладающего собственными взглядами, активной жизненной позицией, гражданственностью, тем сильнее и эффективнее общественное мнение. Исходя из того В.Н. Нечипуренко и В.В. Касьянов рассматривают общественное мнение как совокупность суждений и оценок, выносимых различными социальными группами и слоями по поводу событий общественной жизни, деятельности и поведения отдельных личностей, организаций и партий, насущных социальных, политических, культурных проблем.

Под общественным мнением А.С. Демидов понимает оценочное отношение социальных групп к вопросам, представляющим для них спорный интерес, отражающее объективную действительность сложившейся общественной ситуации, характеризующееся направленностью, интенсивностью, стабильностью, динамичностью, зрелостью, выраженное в их суждениях, определенных действиях и поступках практического характера, выполняющее многообразных функции.

Наиболее значимыми признаками общественного мнения являются: а) оно возникает по проблемам, затрагивающим общими интересы людей; б) складывается лишь по дискуссионным вопросам; в) выражается в публичной форме; г) отсутствуют доказательства истинности; д) содержание общественного мнения носит объективный характер; е) объект формирования общественного мнения должен вызывать общественный интерес; ж) системность (структура общественного мнения состоит из рационального,

эмоционального и волевого компонентов) и т.д.

Определение, предложенное Б.А. Седлецким, базируется на таких понятиях как общественное и массовое сознание. По его мнению, общественное мнение является проявлением массового и группового сознания, в котором отражается отношение социальных общностей к явлению общественной жизни и друг другу, обладающее потенциалом реально действующей общественной силы.

Современное «общественное» мнение отчетливо тяготеет к синонимии с понятием «массовое». В этом тренде сокрыта умноженная ресурсами Интернета и социальных сетей угроза реальному конституционализму. Рассуждая о критериях, при помощи которых сознание - в каждый исторический момент - устанавливает границу справедливого, А. Мишель критически оценивал достоверность «общего согласия» в этом отношении. И прежде всего потому, что любая подлинная социальная реформа всегда найдет врагов, «особенно в массе, ленивой и косной... Затем, сколько времени необходимо для того, чтобы известное мнение считать действительно общим? Как различать периоды: тот, когда мнение только формируется; тот, когда оно начинает распространяться, и тот, когда оно настолько распространилось, что его с полным правом можно считать общим?» Кто может быть выразителем такого мнения? Нельзя, в частности, игнорировать известные с античных времен философские доводы о несостоятельности всеобщих (непосредственно-демократических) притязаний на истину о наиболее общественно значимом. А ведь адресовались они людям более или менее духовно и политически развитым. Тогда как «сегодня на выражение общественного мнения уверенно претендуют и «личности», публично ассоциирующие себя с взбесившимися гениталиями (Pussy Riot)».

В отличие от античной демократии в конституционном государстве общественное измерение не может быть сведено к политическому. Соответственно, и к общественному мнению следует подходить как к публичным высказываниям определенных лиц по конституционно значимым вопросам. Философский дискурс постмодерна побуждает воспринимать правовое знание в аспекте его критической функции, с позиций приверженности принципу оспаривания. Как следствие – в композиции вызовов, которые характеризуют «саунд-трек» информационного общества, – право на общественное мнение может быть понято только как право на критические высказывания оценивающего или перформативного характера (точнее – как право на политическую, в широком смысле, оппозицию); в таком значении оно, безусловно, должно признаваться и обеспечиваться конституционно-легитимным государством. Наряду с этим, будучи конституционно ценностными посланиями, такие высказывания возможны и допустимы исключительно в контексте конституционной аргументации, и право на них должно быть ограничено по статусному критерию. Таким образом, возможность гласного, публичного высказывания населением по острым злободневным проблемам общественной жизни и влияние этой высказанной вслух позиции населения на развитие общественно-политических отношений отражают суть общественного мнения как особого явления и социального института.

### *Вопрос 2 Процесс формирования общественного мнения. Общественное мнение и средства массовой информации*

Общественное мнение формируется как динамическая социальная информационная модель общественной преобразующей деятельности людей под влиянием интеграции в ней всех форм общественного сознания (обыденного, включая общественную психологию, эмпирические знания, предрассудки и т.д., научно-теоретического, включая политические взгляды, право, искусство и т.д.) и всех источников информации.

Оно проявляется в действиях, настроениях и суждениях людей, малых групп, отдельных индивидуумов, служа им инструментом организации практического освоения мира, и может быть выражено общественными организациями или отдельными лицами, либо измерено путем референдума или репрезентативного опроса, либо другими способами (наблюдение,

изучение документов, социальный эксперимент).

В литературе существует дуалистическое объяснение причины формирования общественного мнения. В силу многообразия и специфичности данного явления ученые указывают на соотношение в этом процессе стихийного и сознательного. Более того, в работах ученых постоянно делается упор на то, что в рамках данного соотношения сознательное превалирует над бессознательным. Отмечается также рост сознательного начала в формировании общественного мнения как закономерность его возникновения и функционирования. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что уменьшение доли стихийности связывают с развитием общественных отношений. В частности, в советской литературе подчеркивалась особая роль именно социалистической общественно-экономической формации, при которой складывается наиболее благоприятная обстановка для развития рационализма в сознании масс. Единая система ценностей, навязанная марксистско-ленинской идеологией, отсутствие частной собственности, боязнь преследования за инакомыслие, влекущие негативные последствия для индивидов, не позволяли глобально обобщать эволюционирование рационального элемента в формировании общественного мнения.

Стихийное в общественном мнении чаще всего подвергалось негативной оценке со стороны государства. По мнению А.Н. Бугреева, «стихийное общественное мнение при социализме возникает в тех ситуациях, когда партией, государством, общественными организациями заранее не предусмотрено или не организовано должное отношение масс к тем или иным явлениям социальной действительности».

Коренной перелом в пользу истинной демократии и свободы позволил нам под другим углом зрения рассмотреть данную проблему. Стихийность в формировании общественного мнения тесно связана с психическими процессами, проистекающими в коре головного мозга индивида, и во многом объясняется структурными элементами общественного мнения. Нами уже упоминалось о компонентах общественного мнения: рациональном, эмоциональном, волевом. Именно эмоциональный компонент отвечает за некую стихийность в общественном мнении. В результате проводимых наблюдений удалось установить, что часть поступков человек совершает в силу непонятных ему мотивов. Во многом подобное поведение пытались объяснить З. Фрейд и его последователи. Особенно ярко стихийность формирования общественного мнения проявляется на начальном этапе, этапе становления, который теснейшим образом связан с психикой человека и обусловлен возникновением чувств и представлений в сфере индивидуального сознания, после чего происходит процесс рациональной обработки. И лишь в дальнейшем при взаимодействии индивидуальных мнений, обмена информации между людьми формируется единое мнение общности. Элемент стихийности может зависеть и от внешних факторов воздействия на индивидов.

В рамках формирования общественного мнения по каждому новому вопросу соотношение стихийного и рационального будет зависеть от многообразия условий и естественно отличаться друг от друга. Роль стихийного компонента будет достаточно высокой при наличии особой личной заинтересованности субъектов. Возьмем, к примеру, общественное мнение пенсионеров и лиц предпенсионного возраста по правовому вопросу, касающемуся замены льгот денежными компенсациями. Непосредственное значение данная реформа имеет для действующих пенсионеров, поэтому общественное мнение данной общности будет формироваться под воздействием эмоционально-окрашенных мотивов. С момента осуществления данной реформы сразу возникло два противоположных мнения. Тот, кто пользовался постоянно льготами, выразил явное недовольство, а те, кто имел льготы, но не пользовался ими, были рады получить материальный эквивалент. Возникшее на эмоциональном уровне индивидуальное недовольство при помощи рациональных механизмов было направлено в соответствующее русло, и сформированное стихийно и рационально общественное мнение было выражено через соответствующие формы, что в дальнейшем повлияло на государственную реформу и способствовало некоторым изменениям в сторону улучшения качества ее проведения и результата. Одновременно были

реализованы сразу несколько функций общественного мнения и как результат – изменение модели реформы, изначально запланированной правительством.

Важную роль в формировании общественного мнения и придании ему определенных правовых рамок играют политические партии. Сама система партий является производной от структуры общественного мнения в стране, и наоборот, общественное мнение является следствием развития партийной системы. Решающее значение в формировании системы партий имеет избирательная система, так как именно в ходе выборов можно определить «избирательный» вес партии, т.е. поддержку ее на выборах, измеряемую процентами голосов, поданных за ее кандидатов (список кандидатов), и "парламентский вес" – количество мест в законодательном органе власти. Однако количество голосов на выборах – это не само общественное мнение, а один из способов его выражения.

На формирование общественного мнения оказывают многие факторы, в том числе и СМИ. В современном мире средства массовой информации становятся все более эффективным и все шире применяемым орудием социального управления. Способность газетных материалов, радио- и телепрограмм выразить настроения социальных групп, возможность с помощью средств массовой информации в заданном направлении консолидировать общественное мнение – актуальные направления современной социологии права в части изучения общественного мнения и влияния на него средств массовой информации.

В современном обществе общественное мнение напрямую вписано в информационное пространство, в котором происходит не только фиксация состояний общественного мнения, но и непосредственно его формирование. В этом плане нельзя не отметить роль СМИ в преобразовании экспертного, научного, аналитического знания в те формы, которые становятся доступными для широкого потребителя.

Повышенное внимание к функционированию СМИ в обществе со стороны государства является необходимым условием не только сохранения стабильности и социального порядка в стране, но и залогом уверенного поступательного развития все социальных, политических и экономических структур страны.

Для стран постсоветского пространства, в том числе и для Беларуси, проблемы контроля СМИ с точки зрения их влияния на массовое сознание имеют особое значение. Разрушение традиционной системы ценностей, которая выполняла функцию мировоззренческого каркаса общества, на фоне хлынувшего с Запада информационно-культурного потока привело к культурному шоку широких масс населения, потере жизненных ориентиров и поиску простым человеком новых «точек отсчета».

После падения железного занавеса белорусское массовое сознание попало в фокус скрещивающихся информационных потоков, стало объектом попыток воздействия на него со стороны разнообразных сил – политических, экономических, национально-этнических и т.д.

Наличие различных правовых передач развлекательного и информационного характера, часто искажающих правовую реальность, активно формирует мнение обывателя по вопросам права. Следовательно, общественное мнение граждан, чья профессиональная деятельность не имеет отношения к праву, существенно отличается от взгляда юриста на аналогичные вопросы.

На современном этапе развития одним из доминирующим факторов стабильности и управляемой общественной динамики выступает организованное и контролируемое информационное пространство. Сегодня СМИ, которые это пространство формируют, не только задают вектор и динамику общественного мнения, но и выступают в долгосрочной перспективе важнейшим средством конструирования всего социального (культурного, политического, экономического) пространства. Социологические исследования показывают, что на первом месте в информировании населения об общественно-политической жизни страны находится телевидение. На втором месте в этом списке пресса, на третьем – радио, на четвертом – Интернет.

В сети Интернет существенно меняется сам процесс сбора, хранения, передачи и обработки информации. Если ранее он включал такие этапы, как получение информации, ее

проверку и распространение, то сегодня информация, точнее, ее тематика формируется потоком (рейтингом) запросов, которые, в свою очередь, определяют будущие запросы, а значит, тематику информации.

Число пользователей сети Интернет растет революционными темпами: в самом начале 90-х гг. XX в. оно не превышало 70 тыс. человек, в 1993 г. в мире пользователями сети Интернет являлись уже 10 млн. человек, а в начале 2014 г. этот показатель превысил 2 млрд. По прогнозам, уже к 2016 г. количество пользователей глобальной сети достигнет 3 млрд. человек.

Более того, в современном обществе все более значимое место начинает занимать общение, опосредствованное различными интернет-ресурсами. Примерами таких ресурсов являются блоги или онлайн-дневники, которые представляют собой индивидуальные веб-страницы пользователей, заполняемые различным содержанием (записями, фотографиями, музыкой, видеороликами, ссылками на другие ресурсы и т.д.). В отличие от обычного дневника, блог чаще всего является доступным для остальных пользователей, что открывает уникальные возможности для взаимодействия, обмена комментариями и установления отношений с другими блогерами (людьми, ведущими блог). Таким образом, отдельные блоги складываются в огромные социальные сети, в общей сложности охватывающие тысячи и даже миллионы пользователей из самых разных уголков планеты.

В июне 2010 г. в рамках изучения роли Интернета в освещении деятельности органов внутренних дел Фонд общественного мнения провел экспресс-исследование среди блогеров, для которых сеть Интернет стала неотъемлемой частью профессиональной и личной жизни. Исследование проводилось в форме обсуждения в онлайн-режиме в течение нескольких дней.

Участники онлайн-дискуссии сообщили, что часто обращаются к поисковым системам (прежде всего Yandex и Google), новостным лентам, сайтам, связанным с их профессиональными и персональными интересами.

По их мнению, с одной стороны, распространение в сети Интернет какой-либо информации и активное ее обсуждение способны повлиять на процессы реальной жизни, мнение граждан. Это приводит к тому, что общественное мнение "расслаивается" на "обычное" мнение населения, как мы уже привыкли его обозначать, и мнение социально активных граждан, которое в ряде случаев отличается остротой оценок и максимализмом суждений. Это так называемое "интернет-мнение" целевых групп.

Обладая колоссальным потенциалом информационного воздействия на общество, масс-медиа способны преподносить те или иные сведения либо факты в определенном контексте, придавая им конкретное значение. Причем одни и те же, по сути, сведения, представляемые разными масс-медиа, могут по значению диаметрально расходиться.

Однако не следует забывать, что масс-медиа являются инструментом в руках субъектов, определяющих их содержание, - частных лиц, организаций, государства и т.д. Как и любой инструмент, масс-медиа могут быть использованы в различных, как благородных, общественно полезных, так и корыстных либо иных негативных, целях.

Таким образом, в условиях демократического государства, последовательно проводящего принцип плюрализма идеологий и многопартийности, свободы слова и общественных объединений, общественное мнение гражданина формируется под влияние самой противоречивой информации, которые ему постоянно предлагают СМИ, трактуя ее с позиций определенных политических партий, объединений. И в этих условиях гражданину не остается ничего другого, как самому формировать свои правовые оценки и установки и определять, какие из многочисленных сведений и оценок действующего права, даваемых СМИ, различными политическими партиями и общественными объединениями, относятся к числу достоверных, заслуживающих внимания, а какие таковыми не являются.

### *Вопрос 3 Значение общественного мнения для законодателя и правоохранительной деятельности*

Для упорядочивания законотворческого процесса и создания гармоничного законодательства с целью построения правового государства необходимо учитывать

интересы, которые выражаются в общественном мнении. Законодательные и представительные органы, а также органы и должностные лица, наделенные правотворческой компетенцией, даже при желании не способны разобраться в хитросплетениях общественного мнения. В этой связи А.С. Демидов полагает, что в каждом исследовании общественного мнения, направленном на научное обеспечение законодательства, необходимо четко определить предмет изучения, предмет суждения общественного мнения, который должен находиться в непосредственной связи со столкновением интересов, затрагиваемых готовящейся к принятию правовой новеллой.

По мнению С.В. Бошно, подготовка проектов законодательных актов должна осуществляться на широкой демократической основе, включая в себя учет и анализ общественного мнения, предложений различных общественных объединений, трудовых коллективов, органов общественного управления граждан, а также ученых и специалистов по теме проекта.

При изучении влияния общественного мнения на законодательство весьма важно различать два аспекта: 1) воздействие общественного мнения на принятие законодательных решений и 2) включенность исследований общественного мнения в законодательский процесс. Что касается первого аспекта, то влияние общественного мнения на законодателя, хотя и заметно снизившееся, нередко деформирует законодательский процесс, уводя его от сложного поиска правовой основы для общего согласия в сторону упрощенных популистских решений или решений, отражающих частные, групповые, корпоративные интересы. Конечно, в любом демократическом государстве общественное мнение в той или иной мере воздействует на законодательство. Но в странах с развитой системой парламентаризма, стабильным общественно-политическим строем и устоявшимися ценностно-нормативными системами роль и значение общественного мнения как фактора законодательства ограничены, сбалансированы сильной, авторитетной представительной властью и опосредованы деятельностью профсоюза, политических партий, являющихся достаточно эффективным инструментом взаимодействия между обществом и государством.

А.М. Столяренко указывает, что в законодательной практике и практике правоприменения необходимо учитывать психологию людей, групп населения, всего народа. Значение имеет не учет каких-то частных, но культурно-исторический менталитет народа, базовые психологические особенности общностей и граждан, их психическое состояние, настроения, общественное мнение, социальные ожидания, интересы, уровень развития правовой психологии.

Тем самым правотворческий процесс на всех этапах своего хода представляет не только правоведческий, но и социологический интерес. Во-первых, будучи по своей природе социальным явлением, он реализует определенные интересы социальных групп и слоев и уже в силу этого подлежит социологическому исследованию. Во-вторых, для социологии важно понять, какие именно факторы социального характера влияют на содержание правотворчества, какие именно из фактически сложившихся социальных норм получают законодательное оформление и подкрепление. Немаловажно и то, какие слои и группы непосредственно участвуют в обсуждении законопроекта, каково содержание вносимых при обсуждении поправок и замечаний, в какой степени и какие именно поправки оказываются в конечном счете учтенными и входят в окончательную редакцию закона.

Рассматривая значение информации о состоянии общественного мнения для законодателя, и какова ее роль в механизме принятия решений, следует указать, 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". Согласно другой точки зрения на роль и значение общественного мнения для законодательства необходимо принимать законы в соответствии с общественным мнением, т.е. общая воля, создающая закон, напрямую выражена в общественным мнением. Так, Ж. Карбонье, полагает, что "опрос общественного мнения, проводимый в национальном масштабе, равнозначен

выявлению той общей воли, которая призвана создавать закон". В этой связи возникает вопрос: выражает ли большинство в общественном мнении всеобщую волю, которая может стать основой нормы закона? Именно поэтому В.С. Коробейников справедливо указывал, что «общественное мнение не является суммой индивидуальных мнений». Эта проблема не является новой, она нашла свое отражение в истории политической и правовой мысли. Так, Ж.-Ж. Руссо в работе "Об общественном договоре" указывал: "Общая воля неизменно направлена прямо к одной цели и 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 общою волею. Эта вторая блюдет только общие интересы; первая - интересы частные и представляет собой лишь сумму изъявлений воли частных лиц". Отсюда понятно, почему «законодательная сила» общественного мнения, как это ни парадоксально звучит, заключается не в нем самом. Не общественное мнение определяет состояние общественного сознания, а наоборот. Более того, «коллективные суждения общественного мнения приобретают силу законов только в том случае, если они соответствуют состоянию общественного сознания. А тот факт, что в истории некоторых государств бывали периоды, когда общественное мнение не соответствовало ни реальной обстановке, ни традициям человеческой цивилизации (например, фашизм), не может быть противопоставлено правилу соответствия общественного мнения состоянию общественного сознания, ибо общественное мнение фашистского общества – отражение, проявление состояния извратившегося общественного сознания».

В современный период развития социологии права В.П. Казимирчук предложил решение этой проблемы. Он полагает, что искать пути преодоления общественного противостояния на базе консенсуса, внедрять принцип консенсуса в общественную практику и в работу законодательного корпуса, решая задачи по «преобразованию различных волеизъявлений граждан в единую волю общества». При этом консенсусное мнение, выражающее эту единую волю общества, считается средним мнением. Тем самым, общая воля выводится здесь непосредственно из общественного мнения.

Таким образом, законотворческая деятельность, основанная на изучении общественного мнения, имеет большое значение не только в сфере правовых отношений, но и стимулирует социально-психологические и экономические отношения в обществе, а также улучшает качество подготовки законопроектов; прослеживаются преимущества, которые получает общественность в результате процесса изучения и учета ее мнения. В этой связи желательно не ограничиваться анализом данных опросов общественного мнения, а изучить предмет научно-исследовательского поиска при разработке будущего закона и провести пилотажное исследование, обеспечивающее сбор и получение первичной информации об эффективности предлагаемых правовых новаций (в результате изучения отношений выясняется целесообразность правового воздействия, а также из массы жизненных связей отбираются те, которые нуждаются в правовой регламентации в силу существующих объективных условий, устремлений и задач); серии интервью, экспресс-опрос по отношению к правовым нововведениям, направленные на выяснение мотивации ответов и психологических механизмов, обеспечивающих то или иное предпочтение.

Учет общественного мнения в правоохранительной деятельности любого государства выступает и ориентиром, и одновременно критерием оценки обеспечения общественного правопорядка и общественной безопасности. В этой связи правоохранительные структуры многих государств включают данные изучения общественного мнения о состоянии преступности и их деятельности в систему показателей эффективности своей правоохранительной работы. Но как показывает мировая правоохранительная практика, одного формального изучения общественного мнения для получения объективных оценок о деятельности правоохранительных органов мало. Главное здесь заключается в необходимости организации целенаправленной работы по его постоянному формированию в интересах обеспечения безопасности от преступных посягательств. Ведь неподготовленное общественное мнение вполне способно оценивать ситуацию, мягко говоря, необъективно.

Более того, все, что касается эффективности решения правоохранительных проблем, часто рассматривается общественным мнением в основном исходя из собственных, нередко непрофессиональных взглядов людей на то, как правоохранительные органы должны их защищать. Отсюда подобное неквалифицированное общественное мнение способно само превратиться в один из криминогенных факторов, существенно затрудняющих решение органами внутренних дел своих правоохранительных задач.

Сегодня общественное мнение служит своеобразной лакмусовой бумажкой, с помощью которой возможно определение приоритетных направлений совершенствования деятельности правоохранительных органов. Именно через общественное мнение социумом дается общая качественная оценка усилиям, прилагаемым в том числе и органами внутренних дел Республики Беларусь для выполнения своих первоочередных функций: обеспечения условий высокого качества жизни своих сограждан, свободного и достойного развития личности; обеспечения законности и правопорядка. Общественное мнение выявляет отдельные негативные моменты в практике функционирования правоохранительных органов и тем самым стимулирует работу по повышению качества служебной деятельности их сотрудников. Задачами исследований общественного мнения о милиции выступают: определение факторов динамики общественного мнения в современном социуме, а также конкретных форм, методов и подходов к общественному мнению, которые могут быть использованы в деле повышения эффективности и результативности деятельности сотрудников ОВД, социоинженерной деятельности в целом.

Деятельность органов внутренних дел занимает особое место в общественном мнении, как наиболее тесно связанная с жизнью общества, его повседневными интересами. Изучение, анализ и оценка общественного мнения о деятельности органов внутренних дел позволяют прислушаться к «советам» населения по тем или иным направлениям деятельности; узнать, что конкретно ожидают сегодня люди от органов внутренних дел; установить оценку населением работы органов внутренних дел и, наконец, определить направления совершенствования деятельности ОВД.

В некоторых зарубежных странах оценка работы полиции (милиции) через восприятие ее населением осуществляется уже длительное время. Это выражается не только в постоянном мониторинге общественного мнения, но и в выборе населением руководителей полицейских подразделений, а также отдельных сотрудников. Однако такая практика складывалась долгие годы и имеет определенные традиции, которые механически перенести в другие страны крайне сложно. Так, например, в США полиция децентрализована, не является строго иерархичной системой, в которой управляющие структуры жестко руководят управляемыми и спрашивают с них конкретные показатели или результаты. Основное давление на полицию с точки зрения повышения эффективности их работы оказывает не власть или вышестоящая полицейская структура, а население. Поэтому единственный результат, к достижению которого стремится каждое полицейское подразделение и небольшого городка, и мегаполиса, - это удовлетворенность населения, налогоплательщика повседневной работой полиции. Значительная роль в этом вопросе отводится и другим институтам общества (средствам массовой информации и пр.). Также важным в этих условиях является наличие конкурса среди претендентов на должности в полицейских структурах. Если же конкурс отсутствует, то вся работа по изучению общественного мнения становится малоэффективной, поскольку реализовать пожелания населения крайне сложно.

Общественное мнение можно рассматривать, как утверждает Е.В. Климовская, в качестве "важнейшего оценочного критерия", а его использование, как далее пишет автор, предполагает различные формы: "встречи сотрудников органов внутренних дел с населением по месту жительства; проведение семинаров, конференций, "круглых столов"; выступления представителей ОВД в средствах массовой информации (пресса, телевидение, радио); опубликование итогов социологических исследований в печати; ознакомление с результатами исследований заинтересованных лиц". В этом следует поддержать вышеназванного автора: опросы граждан "целесообразно децентрализовать, т.е. проводить

мониторинги общественного мнения на уровне регионов, с учетом того, что каждый регион сам должен разработать свою систему изучения общественного мнения именно под свои специфические условия. Опросы населения необходимо дополнять опросами самих сотрудников милиции по основным проблемам своей деятельности".

Для всесторонней оценки общественного мнения прежде всего нужно знать, что беспокоит население, удовлетворено ли оно состоянием правопорядка и борьбы с преступностью, каково мнение людей о работе милиции, сотрудников органов внутренних дел. Общественное мнение, гласность и открытость как критерии оценки эффективности деятельности органов внутренних дел имеют большое научное и практическое значение для организации обеспечения безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств. Так, общественное мнение и общественная критика существенно влияют на эффективность как управленческой, так и административно-служебной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности. Своевременное реагирование органами внутренних дел на критические замечания и рациональные предложения, высказываемые гражданами в связи с ее деятельностью, способствует не только исправлению ошибок и предупреждению их нежелательных последствий, но и укреплению законности, служебной дисциплины, повышению и ответственности сотрудников ОВД.

Критические предложения населения, направленные на выявление и устранение недостатков в сфере организации обеспечения общественной безопасности, являются действенным средством предупреждения и пресечения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан. Отношения в сфере организации обеспечения общественной безопасности (соотношение государственных и общественных возможностей обеспечения общественной безопасности, проблемы совершенствования правоприменительной деятельности милиции, формы взаимодействия правоохранительных органов с населением и т.д.) всегда динамичны, развиваются в результате разрешения тех или иных социально-правовых противоречий и являются актуальным предметом обсуждения населения. Реализация провозглашенных Конституцией Республики Беларусь прав граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом находится в прямом соотношении с наличием закрепленных в законе гарантий свободы массовой информации, которые все больше становятся реальностью в условиях активного развития законодательства об информации, информатизации и СМИ, об общественных и религиозных объединениях граждан. Важность решения задач укрепления авторитета и повышения степени доверия населения к милиции посредством информирования общественности определяется тем, что объективное общественное мнение о состоянии правопорядка позволяет более предметно показывать роль милиции в обеспечении защиты интересов человека и государства, укреплении режима законности и правопорядка, реально влиять на формирование общественного мнения о ее деятельности, способствовать воспитанию уважительного отношения к закону и предупреждению правонарушений.

В то же время уже сегодня очевидно, что общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности милиции требует глубоких исследований. Это связано не только с разнообразием тех функций, которые осуществляет милиция, но и с существенным различием правосознания населения в различных регионах страны, а также у городских и сельских жителей. Очевидно и другое: как оценка той или иной деятельности общественное мнение не может одинаково применяться к различным службам и подразделениям, а также к различным категориям сотрудников. Одно дело, когда речь идет об оценке работы наружных служб, и совсем другое, когда необходимо оценить работу следователя, оперативного сотрудника, руководителя отделения или отдела. Оценивать работу всех сотрудников милиции одной мерой нельзя. Более того не всякая деятельность вообще подлежит оценке. По различным данным, полученным в результате проведенных в США и других странах исследований, от 80 до 90 % времени каждой смены полицейские проводят, исполняя функции обслуживания населения, т. е. функции общественных связей. Ряд исследований показывает, что полиция часто выполняет задачи, которые мало или вообще не связаны с

системой уголовного правосудия. Выводы этих исследований для нас также актуальны. Подчеркивая социальный характер деятельности милиции, отметим, что профессионализм ее сотрудника складывается не только в сфере борьбы с преступностью, но и в социальной сфере. Как в такой ситуации оценивать работу милиции? Безусловно, в ходе служебной деятельности каждый сотрудник так или иначе, тем или иным способом формирует общественное мнение в отношении своей личности, о себе как об участнике правоохранительной деятельности в зависимости от занимаемого должностного положения и исполняемых функций, а также мнение о направленности и особенностях деятельности органа или подразделения, в котором он служит. Помимо этого каждый сотрудник органов внутренних дел принимает участие в формировании общественного мнения о системе МВД Беларуси в целом. В общественном мнении, как в зеркале, отражается совокупность наших достижений и промахов, недоработок на местах и недостатков в работе. Но это зеркало создаем мы сами, а поэтому можем сделать вывод о том, что формирование общественного мнения о милиции может носить целенаправленный характер и обеспечиваться средствами различных социальных технологий.

Основу формирования общественного мнения о милиции составляет ее конкретная деятельность, реальная помощь гражданам, пострадавшим от преступных деяний. Если преступления не раскрываются, милиция проявляет беспомощность, то в правосознании граждан формируется недоверие, негативное отношение как к милиции, так и к праву, закону вообще.

В задачу ОВД входит поступательное доведение до сведения граждан реальных достижений своей работы, направленной на обеспечение законности и правопорядка. Целенаправленное информирование населения позволяет устранить информационный вакуум вокруг ключевых вопросов и задач практики ОВД, обеспечить основу для формирования объективной оценки обществом своей деятельности и, наконец, исключить возможность распространения недостоверной, искаженной информации (слухов), порочащей имидж ОВД и снижающей рейтинг сотрудников милиции среди населения. Результаты социологических исследований показывают, что одним из наиболее слабых звеньев в формировании общественного мнения о деятельности милиции является неточная информация об этой деятельности. основополагающим условием должно стать своевременное и объективное информирование граждан о государственной политике в области охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан, борьбы с преступностью и о предпринимаемых органами внутренних дел мерах по ее реализации. В этих целях целесообразно использовать доступные возможности средств массовой информации как одного из ведущих каналов формирования и распространения общественного мнения.

Таким образом, формирование позитивного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел должно рассматриваться в качестве составной части общей стратегии развития МВД Республики Беларусь и включать в себя систему взглядов и подходов МВД Республики Беларусь в области принципов и основных направлений работы по повышению репутации и престижа органов внутренних дел и формированию положительного имиджа ее сотрудников.