**Как понравиться народу?\***   
Общественное мнение как проблема демократии

**Горизонт планирования большинства политиков – следующие выборы, а популяризаторы общественных наук меряют свою эффективность числом просмотров и лайков, которое тем выше, чем ближе сказанное к тому, что их аудитория и так думает.**

[Дмитрий Некрасов](https://republic.ru/authors/100493)

16.06.20

«Мы все отлично знаем, что нужно делать. Чего мы не знаем – как после этого переизбраться на новый срок».

*Жан-Клод Юнкер*

«Это поразительно, но в современном западном мире людям во власти не нужно специальное образование, подготовка и квалификация. Многих избирают, потому что они хорошо выглядят на экранах телевизоров и хорошо говорят. Результаты этого могут оказаться плачевными для их избирателей».

*Ли Куан Ю*

Любая политическая система имеет свои плюсы и минусы, причем часто минусы оказываются продолжением плюсов и наоборот. В этой статье мы поговорим об одном из свойств демократии, которое в зависимости от ситуации и угла зрения может быть как плюсом, так и минусом.

Под демократиями я далее буду понимать только так называемые full democracy – небольшое число развитых стран, где в течение нескольких десятилетий устойчиво воспроизводятся демократические процедуры, существует реальная политическая конкуренция, соблюдаются права человека, и так далее.

Публичная политическая дискуссия оказывает в них серьезное влияние на принятие важных управленческих решений, а выборы являются реальным механизмом обновления политических элит и разрешения некоторых внутриэлитных противоречий. Большинство исследователей сходятся в том, что именно эта особенность таких систем позволяет им более эффективно ограничивать злоупотребления отдельных представителей правящей элиты в ущерб общественному благу – «верховую» коррупцию.

Да, Сингапуру удалось ограничить злоупотребления эффективнее многих устойчивых демократий. Однако, как известно, на одного Ли Куан Ю приходится двадцать Мобуту, и, если смотреть на средние показатели, то современные развитые демократии научились ограничивать злоупотребления элит лучше любых иных известных политических систем.

Вовлеченность широких слоев населения в принятие управленческих решений также позволяет говорить о том, что существующая политическая система действует в интересах общественного блага (если эта функция выполняется государством плохо, социальное напряжение нарастает и возникают разнообразные проблемы: протесты и забастовки, эмиграция активного населения, необоснованные экономические привилегии для групп, на которые опирается режим, прямой саботаж проводимой политики и т.д.).

А вот вопрос о том, как существующая система учета общественного мнения влияет на качество (компетентность) принимаемых управленческих решений, отнюдь не однозначен.

Здесь необходимо сразу вынести за скобки два фактора, обычно ⁠мешающих оценить это влияние ⁠в чистом виде.

**1.** Общее качество человеческого капитала. Если сравнить среднее качество бюрократических решений в современных ⁠развитых ⁠демократиях ⁠и недемократических странах Африки, то мы легко придем к выводу, что демократическая бюрократия гораздо более компетентна. Но это в первую очередь следствие наличия в развитых странах более образованного населения с другими культурными ценностями. Африканским странам просто не из кого рекрутировать столько образованных бюрократов. Большая часть разницы в качестве управленческих решений определяется именно средним качеством человеческого капитала в стране, а не процедурами.

**2.** Коррупция. Строительство торгового центра на важной развязке, вызвавшее в городе транспортный коллапс, может быть следствием коррупции, а может произойти из-за того, что власти не предвидели последствий в силу своей некомпетентности. Примеров того, что откровенно вредные решения принимаются властями без коррупции, огромное количество, равно как и примеров того, как сильно коррумпированные администрации умеют избегать серьезных ошибок там, где другие коррумпированные администрации их допускают.

Если исключить эти два фактора и сконцентрироваться собственно на влиянии электоральных механизмов на качество принимаемых решений, можно проследить следующую эволюцию.

В Англии XVIII-XIX веков парламент избирался на основе серьезного имущественного ценза преимущественно из членов ограниченного круга семей, имевших длинную историю взаимоотношений. Членов парламента того времени сложно назвать профессиональными политиками в современном понимании (т.е. теми, чья главная профессия – нравиться избирателю). Они были в первую очередь аристократами, землевладельцами или купцами, а уже во вторую – политиками. Мнение об их действиях светского общества или деловых партнеров, а также соображения фамильной чести зачастую были для них гораздо важнее, нежели мнение большинства населения.

Экономика и социальная сфера того периода были организованы во много раз проще современных, и отдельный интересующийся политикой человек мог понимать содержание большинства проблем. А парламент был носителем совокупного личного опыта обо всех существующих отраслях экономики. В таких условиях английский парламент имел все шансы быть компетентнее просвещенного монарха континентальной Европы, опирающегося на бюрократическую экспертизу.

Между этой точкой, характерной для начала современной демократической традиции, и состоянием устойчивых демократий в XXI веке произошло два фундаментальных изменения.

**Отношение к аудитории**

Первое связано с коренным изменением отношения правящих элит и образованного класса к мнению основной массы населения.

Мыслители эпохи Просвещения писали свои книги, не оглядываясь на то, что популярно или не популярно «в народе». Они стремились сделать людей лучше сообразно своим представлениям об общественном благе. Высокие тиражи популярных у черни романов считались признаком «низкого жанра». Образованный класс формулировал «что есть хорошо» и пытался воспитать необразованный. Мысль о том, чтобы спросить крестьян, как правильно организовать государство, представлялась весьма экстравагантной, а мысль о том, чтобы специально писать не то, что думаешь, а то, что понравится крестьянам, и вовсе аморальной.

Ленин или Гитлер были гениальными манипуляторами и политтехнологами, однако для обоих первична была их идеология (как бы к ней не относиться), а не желание понравиться населению. И Ленин, и Гитлер сначала считали, что их идеи в перспективе несут массам благо, а потом убеждали в этих идеях массы, что сильно отличает их от большинства современных политиков, которые сначала проводят социологические опросы о том, какие идеи популярны у избирателя, а потом выбирают смыслы, на основе которых можно эффективно строить избирательную кампанию.

Черчилль потому и стал Черчиллем, что имел в себе мужество в течение нескольких лет, вопреки массовому общественному мнению, рискуя карьерой и слушая, как его речи освистывают в парламенте, говорить о том, что надо остановить Гитлера даже ценой военной интервенции. Черчилль мог идти на тактические уступки общественному мнению, но только ради стратегической реализации своего видения того, куда нужно вести страну. Мысль о том, что реформы надо осуществлять на основании опросов шахтеров, показалась бы ему абсурдной.

В современных развитых демократиях профессиональные политики, стремящиеся реализовать свое видение вопреки настроением большинства, встречаются все реже. Наиболее распространенный тип успешного политика – человек, пытающийся уловить и возглавить уже существующие общественные настроения, говорящий не то, что он считает правильным, а то, что лучше «зайдет» в аудиторию.

**Роль экспертизы**

Вторым важным изменением стал рост значения экспертного знания как сущности, отличающейся и от классовых/клановых интересов, и от народных представлений о желаемом или правильном.

**Во-первых,** усложнились сама экономика и механика социального взаимодействия, а также резко возрос объем накопленных научных знаний о законах их функционирования. Сегодня даже представители политического класса не способны знать всю актуальную проблематику и научные подходы к ее разрешению на профессиональном уровне.

Основная же масса населения не может понять эти проблемы даже на базовом уровне. Большая часть просто не обладает для этого достаточными когнитивными способностями, меньшая имеет другие интересы и не готова тратить достаточно своего времени на изучение общественных наук. И это хорошо, кто-то же должен изучать законы физики, лечить людей или заниматься бизнесом. Любая сфера современного знания для достижения определенного уровня требует времени, внимания и узкой специализации.

**Во-вторых,** в значительной части современное знание в области управления экономикой и социальной сферой стало контринтуитивным. Статистические или полевые исследования говорят, что часто самоочевидное решение вопроса приводит к результатам прямо обратным планируемым. Строительство дополнительных дорог в городе может лишь увеличить пробки, а вложение нефтяных сверхдоходов «в развитие промышленности» может убить эту самую промышленность через механизм «голландской болезни».

**В-третьих,** исследования в области социальной психологии (Канеман, Таллер) выявили такое количество когнитивных искажений в восприятии информации и принятии решений, что под серьезным вопросом оказалась принципиальная способность широких слоев населения адекватно оценивать полученную информацию и принимать на ее основании рациональные решения. Переформулирую иными словами: на подавляющее большинство людей манипулятивные механизмы подачи информации оказывают значительно большее влияние, нежели содержание этой информации, то есть конкурирует не качество информации, а качество манипуляции, ее распространяющей.

Таким образом, к оппозиции «частные интересы – общественное мнение об общественном благе» добавился третий самостоятельный полюс – экспертное (научное) знание об общественном благе, которое может противоречить и конкретным интересам, и массовым представлениям. Устойчивые демократии очень хорошо научились противостоять удовлетворению частных интересов в ущерб общественному благу, а вот с противоречиями между массовыми представлениями и экспертным знанием справляются пока гораздо хуже.

На рисунке эта проблема отображена графически. Если какое-то решение не популярно и в народе и среди экспертов, то оно не реализуется и даже не обсуждается. Если какое-то решение популярно одновременно среди двух этих групп, то оно либо уже реализовано, либо физически очень сложно к реализации.



Сложнее с ситуациями, когда простое и популярное сегодня у избирателя решение завтра, по мнению экспертов, принесет негативные результаты, и когда непопулярное сегодня у избирателя решение принесет, по мнению экспертов, долгосрочный положительный эффект.

Это противоречие может эффективно разрешаться, только если существует ответственная политическая и научная элита, видящая свою миссию в том, чтобы объяснять широким массам новые знания и обосновывать непопулярные решения. Однако и у политиков, и у экспертов практически отсутствуют стимулы «объяснять» населению полезное. Те, кто занимается чем-то подобным, неизбежно проиграют конкурентную борьбу тем, кто ставит своей задачей просто понравиться. Горизонт планирования большинства политиков – следующие выборы, а популяризаторы общественных наук чаще меряют свою эффективность числом просмотров и лайков, которое тем выше, чем ближе сказанное к тому, что их аудитория и так думает.

**Два контура**

Это приводит ко все возрастающему разрыву между двумя контурами. В первом политики, стремящиеся нравиться избирателю, эксперты, гонящиеся за тиражами, а также шарлатаны и конспирологи всех мастей поддерживают массы населения в их заблуждениях. Во втором академическая наука и профессиональная бюрократия накапливают все больше знаний о более эффективных решениях, многие из которых невозможно реализовать.

По множеству проблем экспертное мнение неоднозначно, однако если вынести за скобки вопросы ценностей (типа «высокие налоги и социальная поддержка» или «низкие налоги и социальная поддержка») и обсуждать механизм и дизайн мер, то уровень разногласий между экспертами, сконцентрированными собственно на науке, окажется гораздо меньшим, чем среди популяризаторов, каждый из которых специализируется на достижении популярности в своей аудитории.

Наглядная иллюстрация разрыва между этими контурами – деятельность МВФ и Всемирного банка. Не зависящие ни от массового избирателя, ни от массового читателя, эти организации вырабатывают свои рекомендации, основываясь исключительно на современных экспертных знаниях. Неудивительно, что эти рекомендации оказываются крайне непопулярными в подавляющем большинстве стран, становятся объектами активной критики политиков-популистов и разнообразных шарлатанов.

Во множестве стран правительства (как правило, прекрасно понимающие разумность предлагаемых международными организациями мер) начинают рассказывать населению, что они де и не хотят делать эти болезненные реформы, но вот МВФ заставляет. Подобная тактика может быть краткосрочно успешной, позволяя правительствам и реформы провести, и популярность сохранить. Однако невозможно дурачить всех бесконечно. Чем больше разрыв между массовыми представлениями о правильном и актуальной политикой, тем больше становится риск скатывания в популизм и снижения качества государственного управления.

Наблюдающийся сегодня расцвет антиэлитаристских настроений во многом обусловлен тем, что «хорошие» политики обещают заведомые глупости, нравящиеся большинству населения, а «плохие» бюрократы в меру своих сил пытаются блокировать объективно вредные, но популярные решения, и потихоньку реализовывают непопулярные, но полезные с точки зрения экспертного знания. В итоге у электората складывается ощущение, что его постоянно обманывает некая темная воля элит.

В отличие от Англии XIX века парламент современных развитых демократий является носителем личного опыта преимущественно об одной сфере жизни – как нравиться избирателю и манипулировать им. Без опоры на профессиональную бюрократию он в принципе не способен ничем управлять. Растущий разрыв между собственно политиками и профессиональной бюрократией совершенно закономерно приводит к призывам отдельных популистов «осушить вашингтонское болото» и другим протестам против традиционных элит.

Архитектор, который принимает решение о конструктивных особенностях моста на основе голосования рабочих, или врач, выбирающий план лечения на основе голосования больных, показались бы нам чудаками. Однако мы считаем профессиональную бюрократию обязанной подчиняться примитивным представлениям массы обывателей о сложнейших вопросах регулирования социальных и экономических процессов.

Исторически такая ситуация возникла из необходимости предотвращать злоупотребления бюрократии. На определенном временном отрезке (в большинстве стран этот отрезок еще не пройден) предотвращение злоупотреблений давало положительный эффект, перекрывающий любые потери эффективности в принятии решений.

Однако коррупция в мире линейно снижается. Где-то она до сих пор высока, но общая мировая тенденция очевидна. Деятельность бюрократии все дальше алгоритмизируется и автоматизируется (а в перспективе и роботизируется). В то же время экономические и социальные процессы, а также экспертное знание о них все более усложняются. Разрыв этого знания с обыденным здравым смыслом и представлениями обывателей будет только нарастать.

Уже давно Не за горами ситуация, когда выгоды от снижения уровня злоупотреблений могут оказаться меньше издержек от снижения качества принимаемых решений в угоду общественному мнению.

История знает огромное количество примеров того, как популистские режимы проводили самоубийственную экономическую политику при массовой поддержке этой политики населением. Если что-то и спасает современные развитые демократии от подобного развития событий, так это профессиональная бюрократия и достаточно высокий уровень ответственности элит. Однако все сегодняшние стимулы работают против ответственного поведения и разрыв между манипулятивным контуром и контуром реального управления только нарастает.

**P.S.**Этот текст и близко не преследует своей целью сказать, что демократия менее эффективна, а будущее за диктатурами. Просто хочется обозначить существующие проблемы, решение которых лежит в области дальнейшего развития демократических механизмов, а не в откате к иным формам.

**Что еще почитать:**

[Вирус для лидера. Останется ли Америка образцом для демократического мира?](https://republic.ru/posts/96596)

[Демократия «завязавших алкоголиков». О политическом кризисе в Германии](https://republic.ru/posts/96099)

[Что, если случайные люди справятся лучше, чем политическая элита? Опыты делиберативной демократии](https://republic.ru/posts/95395)

\*[Оригинал](https://republic.ru/posts/96967?utm_source=republic.ru&utm_medium=email&utm_campaign=morning)