

МИХЕЕВ Валентин Александрович — доктор исторических наук, академик РАН, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82)

ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКИЕ ИНСТИТУТЫ: К ПРОБЛЕМЕ ДОВЕРИЯ И НЕДОВЕРИЯ

Аннотация. В статье рассматривается содержание категорий доверия и недоверия в трудах отечественных и зарубежных ученых, в обыденном и публичном восприятии. Дается авторское определение данных категорий (понятий). Характеризуются критерии, особенности формирования уровней развития доверия/недоверия, использование новых механизмов, технологий во взаимоотношениях власти и институтов гражданского общества. Анализируются направления возможных практических действий по утверждению обоснованного состояния доверия/недоверия.

Ключевые слова: институты гражданского общества, некоммерческие организации, доверие, недоверие, оппозиция, новые технологии

Категория доверия, включая контекст легитимности, лояльности, общественной солидарности, взаимопонимания, проявления ценностных предпочтений, толерантности, получила свое осмысление в трудах отечественных и зарубежных ученых [Штомпка 2005: 324–341; Луман 2004; Фукуяма 2004].

Доверие (в авторском изложении) — это отношение к действиям другого лица, группы лиц, институтов (власти, бизнеса, гражданского общества), основанное на убежденности в законности, правоте, честности, предполагающее взаимную ответственность, проверку опытом и практикой.

Недоверие (противоположность доверию) — это отношение, выражающееся в обоснованном аргументированном сомнении в искренности мотивов, действий и деятельности другого субъекта, в подозрительности относительно его верности общему делу.

Доверие и недоверие чаще всего характеризуются как способы, оценки, отражения, ставки, сделанные в расчете на будущие ожидания, на вероятность справиться с неясным будущим, способность сформулировать позитивные или негативные предположения.

Несколько иначе доверие и недоверие трактуются в контексте культурных ориентаций. Формирование и развитие культуры доверия, по мнению ученых, оказывается выгодной, благоприятной для общества ситуацией. Культура недоверия чаще всего приводит к пассивности, снижает субъективный потенциал общества, его способность к творческому, инновационному саморазвитию и самосовершенствованию [Штомпка 2005: 340–341].

Крайне важным в этом отношении является обоснованность или необоснованность доверия/недоверия. Упрощенным выглядит стремление придавать доверию исключительно позитивный, а недоверию — однозначно негативный смысл. Подчеркнем, что недоверие, обоснованное и публично высказанное конкретному адресату, имеет позитивное значение. В современном обыденном и публичном восприятии место теории о доверии и недоверии во многом занимает контрверза как разногласия, расхождения во мнениях, выражающиеся в т.ч. в полемиках, дискуссиях о противоречивых определениях содержания и уровней состояния доверия и недоверия.

Иллюстрацией в этом отношении может служить характеристика уровней доверия Государственной думе на основе участия граждан в выборах, зафиксированных в 2016 г. на уровне 47,8%¹, и на результатах опросов, проводимых

¹ Итоги выборов в Госдуму — 2016. — *Meduza Proekt*. 15.02.2017.

Институтом социологии РАН, Левада-Центром, свидетельствующих об уровне доверия всего лишь в 21-23%¹. Это расхождение в оценках доверия больше чем в 2 раза может соответствовать действительности. Показатели низкого уровня доверия Государственной думе свидетельствуют об очевидной необходимости реконструкции взаимоотношений органов власти и общества с учетом осознания смыслового, в т.ч. исторического, наследия и коренных изменений в оценках современного политического, социально-экономического процесса.

Обоснованность доверия или недоверия устанавливается на основе имманентных, т.е. внутренне присущих, критериев, касающихся непосредственно объектов (Государственной думы, депутатов), или же опосредованных, т.е. критериев ситуационного или структурного контекста. При этом к первой категории критериев относятся репутация, результаты деятельности, уровень достижений, а также внешний вид, реквизиты, символы, которыми пользуются тот или иной институт, группа людей или индивид.

Второй тип критериев связан со многими составляющими, в т.ч. с манипуляциями, внушающими доверие контрагентам, которые могут быть введены в заблуждение или обмануты. Подобные средства весьма успешно используются некоторыми структурами, предоставляющими социальные, финансовые и многие другие услуги. Данный тип взаимоотношений нередко характеризуется проявлением доверия на непрочных основах и, соответственно, чреват самым большим риском.

Доверие утверждается и крепнет, если поставленная цель достигнута. И наоборот, если прогнозируемый результат не достигнут или оказался отрицательным, то доверие угасает и символизирует, по словам А.И. Солженицына, «вековую дуэль общества и власти»².

Одной из проблем в современных условиях является бытующая нередко имитация оценок уровней доверия или недоверия органам власти. Иллюстрацией этого может быть практика проведения на всех уровнях власти общественных публичных слушаний. Они организуются по обсуждению наиболее значимых решений, программ, проектов и в основном с применением административного ресурса, с известными информационными издержками, связанными с приглашениями на них жителей, с бюрократической заинтересованностью подбора ораторов, планированием процесса обсуждения конкретных вопросов и т.д.

К примеру, в рамках демократической логики исполнительная власть в г. Москве ставит задачу получить от 60% «за» при обсуждении на слушаниях проекта на уровне департамента и до 100% — на уровне управы³. При этом процедура учета различных мнений жителей с критикой, замечаниями, негативной оценкой представленных на общественные слушания проектов нередко дезавуируется наибольшим числом отзывов с безоговорочной поддержкой.

Административно-бюрократический аппарат не в полной мере осознает и, вероятно, не понимает, что в процессе подготовки, проведения и обобщения результатов публичных слушаний, да и в долгосрочной перспективе выстраивается структура формирования и развития социального и человеческого капитала, а также доверия или недоверия органам власти.

В нашем государстве постоянно меняются соотношение между латентными и публичными формами власти, интенсивность взаимодействия власти и общества. Фазы политического регулирования периодически чередуются: восходя-

¹ Мухаметшина Е. Доверие к властным институтам после выборов резко снизилось — «Левада-центр». — *Ведомости*. 2016. 13 окт.

² Солженицын А.И. Размышления над февральской революцией. — *Российская газета*. 2017. 16 февр.

³ Иванов П., Касимова Т. Жителям лучше не знать. — *Ведомости*. 2017. 10 февр.

щие, повышающие роль гражданских институтов, а вместе с этим и общественных отношений в целом сменяются нисходящими, увеличивающими административные, бюрократические методы принудительного регулирования.

Вполне очевидно, что сегодня нащупываются возможности реконструкции взаимодействия власти с гражданскими институтами. О важных моментах в этом отношении свидетельствуют суждения президента РФ В.В. Путина о необходимости отзывчивости, четкости в работе с людьми, развитии политической конкуренции, справедливости¹. Гражданские институты, «НКО, – отметил президент РФ, – формируют столь необходимую России атмосферу общих дел, создают колоссальный социальный потенциал... Я хочу, чтобы меня услышали... и губернаторы, и муниципальные власти, я прошу Вас по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг некоммерческие организации... не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми – идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы...»²

Гражданские институты, взаимодействуя с органами власти, государством, выполняют трудоемкую задачу по поддержанию равновесия в обществе, по приведению в соответствие общественных настроений, выражению объективной толерантности, лояльности, по развитию способности совмещать методы убеждения и формирования повестки дня.

Государство все более активно, руководствуясь развитием доверия во взаимоотношениях с обществом, передает многие свои функции некоммерческим организациям. По инициативе органов власти на федеральном уровне созданы и успешно работают в статусе некоммерческих организаций Агентство стратегических инициатив, Центр стратегических разработок, Комитет гражданских инициатив, Общественная палата РФ, общественные палаты в субъектах РФ, общественные советы при Президенте РФ, Правительстве РФ, министерствах и ведомствах. На основе приоритетов доверия почти четверть века результативно работает Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, развивая систему социального партнерства, оказывая деловую поддержку органам власти, бизнесу, миллионам граждан.

Новое, XXI столетие набирает темп, все более значимую роль в определении основных тенденций Постмодерна, постдемократии играют базовые категории доверия/недоверия, формирующие новую архитектуру политических отношений, не только ставящие под вопрос устойчивость многих ранее продуктивно работающих механизмов, но и предполагающие создание более эффективных политических структур.

Основу взаимодействия государства, гражданских институтов и бизнеса составляют широкое использование новых технологий, которые выстраиваются на таких концепциях, как выигрыш-выигрыш (*win-win cooperation*) с конкурентом, руководство без правительства на основе сетевого взаимодействия, коучинга, краудсорсинга как взаимодействия по принятию оптимального решения, блокчейна как обобщения разнообразных проявлений активности граждан, информационных транзакций³.

Практикуемые диалог, конфликты власти и гражданских институтов касаются широкого круга актуальных проблем, отражающих множественные процессы гражданской, в т.ч. протестной, активности населения, протекающей нередко в обход официальных институтов и каналов представительства интересов.

В России нет дефицита институтов гражданского общества – в России есть

¹ См.: Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. – *Российская газета*. 2016. 2 дек.

² Там же.

³ Корня А. Партия блокчейна. – *Ведомости*. 2016. 23 дек.

дефицит доверия. И власти делают пока еще очень мало, чтобы доверие заслужить и развить. Более того, в сфере политики наметилось известное сужение поля деятельности гражданского общества путем реформирования НКО, введения практики их классификации по типам «иностранный агент», «нежелательные», «непрозрачные» организации, руководствуясь обоснованием доверия или недоверия преимущественно как истинных и достоверных.

Вместе с тем доверие и недоверие могут стать по сути дисфункциональными, когда не имеют достаточных реальных оснований для подтверждения их истинности и достоверности. В этой ситуации негативный смысл доверия выражается в том, что оно проявляется к тем институтам, которые его не заслуживают. Естественно, подобными необоснованными определениями наносится ущерб доверительным отношениям в целом.

С другой стороны, неаргументированный, ошибочный отказ в доверии тем, кто его заслуживает, вызывает ощущение несправедливости, необъективности, стимулирует неприязненное отношение, а иногда и агрессивность.

Нечто подобное происходит в связи с недостаточно проработанными критериями причисления НКО, имеющих иностранное финансирование и занимающихся политической деятельностью, к категориям «иностранный агент». Неоднократные обращения НКО, правозащитников, даже президента РФ, в которых говорится о необходимости доработки обоснованных критериев определения понятия «политическая деятельность», выполняются непрофессионально или превращается в обыкновенную бюрократическую волокиту.

Или другие примеры. К числу «нежелательных», в соответствии с законодательством РФ, относятся иностранные, международные организации, представляющие угрозу конституционному строю РФ¹, обороноспособности или безопасности государства. И в этом случае остается открытым вопрос об оценке критериев определения угрозы РФ. К тому же в законе не закреплена возможность оспаривания в административном порядке или в суде решения о включении НКО в перечень «нежелательных» организаций, что, соответственно, ставит их в неравное положение с другими участниками правоотношений в части защиты прав².

Термин «непрозрачные НКО», транслируемый в СМИ, используется применительно к организациям, уклоняющимся от сообщений о пожертвованиях политическим партиям. К примеру, в период выборов в Госдуму в 2016 г. крупнейшими донорами политических партий стали региональные фонды, аффилированные с «Единой Россией». В их числе Фонд народных проектов (пожертвовал 20 млн руб.), Фонд поддержки будущих поколений (78,3 млн руб.). Центризбирком по этому поводу замечаний не высказал³. К числу не самых прозрачных относятся НКО, получившие гранты и субсидии от Минэкономразвития⁴, но показатели отчетности по их использованию, опубликованные на сайтах данных НКО, отражают расходование лишь 40–50% общей выделенной суммы⁵. Как видим, сами организации своей деятельностью могут формировать недоверие по отношению к себе самим.

Гражданские институты, в т.ч. НКО, создают определенную среду для людей, но и сами нуждаются в соответствующей среде. В этом смысле от органов власти

¹ Федеральный закон РФ от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ: <http://base.garant.ru/71035684/>

² Памфилова Э.А. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2015 год. — *Российская газета*. 2016. 24 марта.

³ Корня А., Козлов П. Спор неизвестен. — *Ведомости*. 2016. 26 дек.

⁴ Там же.

⁵ Мухаметшина Е. НКО не хватает прозрачности. — *Ведомости*. 2016. 1 марта.

зависит формирование демократичной, поддерживающей среды, способствующей консолидации общества.

Проблема доверия/недоверия вызывает обострение накала страстей по поводу взаимоотношений органов власти и оппозиции.

Некоммерческие организации в нашей стране в современных условиях становятся в известном смысле одним из реальных факторов формирования и развития оппозиции. К числу оппозиции в современной России относятся правозащитные организации, такие как «Агора», «Мемориал», общественно-благотворительная организация «Гражданское содействие», объединение «Открытая Россия», а также отдельные «иностранные агенты», «нежелательные НКО» и многие другие структуры.

Оппозиция обвиняет современную власть в «формировании ручного гражданского общества», «в архаизации сознания» граждан. Со стороны оппозиции идет критика властей по поводу вялой борьбы с коррупцией, навязывания многих решений «сверху», «регулирования» организаций как способа сдерживания и желания избежать «цветных революций».

Современные гражданские институты представляют собой хрупкие, неустойчивые, переменчивые структуры. Администрирование в такой среде чаще всего приводит к снижению результативности согласованной работы, к конфронтации с органами власти. Как свидетельствует практика, многие НКО вынуждены участвовать в бесконечных административных и гражданских судебных процессах, обращаться в Конституционный суд РФ по поводу проверки конституционности положений ряда федеральных законов, вступать в конфликты с налоговыми органами в связи с проводимыми ими обысками в офисах НКО, квартирах лидеров, арестами имущества и т.д.¹

Основными трудностями в работе НКО исследователи и практики считают недоверие к ним со стороны муниципальной власти, «компанейщина», отсутствие у тех и других ясных перспектив развития в ближайшей и долгосрочной перспективе [Носаненко 2016: 23].

Доверие и недоверие представляют собой сплав осознанного и неосознанного, рационального и иррационального, они тесно связаны с интуицией и озарением. В этом отношении, как видим, могут использоваться различные способы обоснования доверия и недоверия.

Важными слагаемыми современности является понимание и осознание того, что традиции доверия и недоверия необходимо принимать как современную реальность и данность, свидетельствующую о том, что речь идет об уменьшении или увеличении ресурсов социального и человеческого капитала, шансах рисков, с которыми люди могут встретиться в дальнейшей жизни.

Проблема доверия/недоверия имеет системный характер. В этой связи ее решение желательно находить, во-первых, в организационно-правовой сфере с учетом упорядочения существующего законодательства, нормотворческой деятельности, обеспечения действенности законов и ответственности за их исполнение.

Во-вторых, объектом решения проблем доверия/недоверия выступает обеспечение равновесия в обществе, формирование благоприятных условий и экономического, социально-политического, духовного контекста, создание сильного креатива политических и гражданских институтов, эффективных механизмов их функционирования, развития способности адекватно перерабатывать и усваивать имеющуюся информацию.

¹ Памфилова Э.А. Доклад Уполномоченного по правам человека за 2015 год. — *Российская газета*. 2016. 24 марта.

В-третьих, подчеркнем, что в зависимости от уровня особенностей и расклада сил, сложившихся во взаимоотношениях власти и гражданских институтов, формируются принципы, определяющие сферу их лояльной, партнерской, оппозиционной, конфронтационной, нейтральной или толерантной деятельности. Смысл данных принципов в основном заключается в плодотворном согласовании интересов государства, общества и бизнеса, позволяющем развивать способность гражданских и политических институтов вырабатывать и осуществлять свою собственную политическую линию. В современной глобальной политической игре по проблемам доверия/недоверия жизненно необходимо участвовать в качестве достойных и компетентных игроков.

Богатый исторический опыт социально-экономического, политического и духовного развития российского государства и общества позволяют наметить направления возможных практических действий по утверждению доверия/недоверия как желательного состояния.

Список литературы

Луман Н. 2004. *Общество как социальная система* (пер. с нем. А. Антоновского). М.: Логос. 232 с.

Носаненко Г.Ю. 2016. Индекс устойчивости НКО в Республике Татарстан: состояние стабильно тяжелое. — *Россия в условиях новой политической реальности: стратегия и методы развития*: материалы всероссийской научной конференции РАПН. М.

Фукуяма Ф. 2004. *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию*. М.: АСТ; НПП «Ермак». 730 с.

Штомпка П. 2005. *Социология. Анализ современного общества* (пер. с польск. С.М. Червонной). М.: Логос. 664 с.

MIKHEEV Valentin Aleksandrovich, Dr.Sci. (Hist.), Full member of the Russian Academy of Natural Sciences; Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (bld. 1, 82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571)

GOVERNMENT AND CIVIL INSTITUTIONS: THE PROBLEM OF TRUST AND DISTRUST

Abstract. *The article discusses the content of the categories of trust and distrust, described in the works of Russian and foreign scientists, presented in everyday and public perception. The author gives his own definition of these categories (concepts), and characterizes criteria, the features of formation of levels of the development of trust/distrust, the use of new mechanisms and technologies in relations of government and civil society institutions. The article analyzes areas of possible action on approval of sound state of trust and distrust.*

Keywords: *civil society, nonprofit organization, trust/distrust, opposition, new technologies*
