



УДК 342

DOI 10.52575/2712-746X-2022-47-4-763-769

Доверие гражданского общества органам публичной власти Российской Федерации

Гуторова А.Н.

Юго-Западный государственный университет
Россия, 305040 г. Курск, 50-лет Октября д.94
E-mail: allagutorova@mail.ru

Аннотация. Одним из важных аспектов обеспечения национальной и государственной безопасности, территориальной целостности России является доверие гражданского общества к государству и его публичным органам. Соответственно нормальное (без гражданских войн, переворотов, революций) развитие государства возможно только при условии наличия у граждан страны доверия к органам государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, необходимость анализа средств обеспечения мандата народного доверия и форм выражения недоверия обосновывает актуальность проведенного исследования. Автором поднимаются вопросы институционального и персонифицированного доверия, солидарности и лояльности, а также недоверия. В результате анализа сделан вывод о необходимости генерального доверия гражданского общества государству при наличии институционально-конституционных гарантий для возможности выражения фрагментарного недоверия.

Ключевые слова: народное доверие, публичная власть, гражданское общество, народное представительство, выборы

Для цитирования: Гуторова А.Н. 2022. Доверие гражданского общества органам публичной власти Российской Федерации. НОМОТНЕТКА: Философия. Социология. Право, 47(4): 763–769. DOI: 10.52575/2712-746X-2022-47-4-763-769

Trust of Civil Society to Public Authorities of the Russian Federation

Alla N. Gutorova

Southwest State University
94 50 Let Oktyabrya St, Kursk 305040, Russian Federation,
e-mail: allagutorova@mail.ru

Abstract. One of the important aspects of ensuring national and state security, the territorial integrity of Russia is the trust of civil society in the state and its public bodies. Accordingly, the normal (without civil wars, coups, revolutions) development of the state is possible only if the citizens of the country have confidence in the bodies of state power and local self-government. Therefore, the need to analyze the means of ensuring the mandate of people's trust and forms of expressing distrust substantiates the relevance of the study. The author raises issues of institutional and personalized trust, solidarity and loyalty, as well as mistrust. Institutional trust is understood as the conviction of civil society in the reasonableness and fairness of the constitutional system, the structure of existing state bodies, their powers and functions. Under the personified - the trust of citizens to the representatives of the people. Distrust is seen as a form of social exclusion. Only genuine trust presupposes solidarity and loyalty of citizens towards the state and the state-legal system. The main instrument for achieving this goal has been and remains competitive elections based on universal, equal and direct suffrage by secret ballot. As a result of the analysis, a conclusion is made about the need for general trust of civil society in the state, in the presence of institutional and constitutional guarantees for the possibility of expressing fragmented distrust.



Key words: people's trust, public authority, civil society, people's representation, elections

For citation: Gutorova A.N. 2022. Trust of Civil Society to Public Authorities of the Russian Federation. NOMOTNETKA: Philosophy. Sociology. Law. NOMOTNETKA: Philosophy. Sociology. Law, 47(4): 763–769 (in Russian). DOI: 10.52575/2712-746X-2022-47-4-763-769

Введение

Проблема обеспечения демократического мандата народного доверия с теоретико-методологических позиций может быть исследована в приложении к трем крупным компонентам конституционно-политической системы страны: федеральному уровню, публичной власти в субъектах РФ и в муниципальных образованиях. Несмотря на новации конституционной реформы от 2020 года, согласно которым в конституционном праве занял более прочное место принцип единства системы публичной власти [Астафичев, 2022, с. 19], это не снимает с повестки дня вопрос о дифференциации конституционно-правового регулирования [Абрамова, 2018] организации единой публичной власти на этих уровнях. Федеральная, региональная и муниципальная власть с неизбежностью имеют свою специфику, которая подлежит адекватному учету конституционным законодателем. В свою очередь, демократический мандат народного доверия, несмотря на ряд общих черт, имеет отличительные свойства, нуждающиеся в своем научном исследовании.

Полагаем, что на федеральном уровне демократический мандат народного доверия проявляется не в полной мере так же, как и на уровне субъектов РФ. Аналогичное суждение может быть отнесено к взаимодействию субъектов РФ и муниципальных образований. Об этом свидетельствует как минимум структура выборных и невыборных органов публичной власти, дифференцированные способы их формирования, конституционные принципы федеративного устройства и местного самоуправления. Важное значение также имеют предметы ведения и полномочия, которые не тождественны при их разграничении в «вертикальной» подсистеме разделения властей. Вышеуказанные обстоятельства предопределяют необходимость обособленного исследования проблем, во-первых, законодательных и правоприменительных гарантий обеспечения мандата народного доверия в деятельности федеральных органов государственной власти; во-вторых, конституций (уставов) и законов субъектов РФ как средств обеспечения мандата народного доверия; в-третьих, обеспечения народного доверия в деятельности муниципальных сообществ.

Интерпретация доверительных отношений между гражданским обществом и федеральной публичной властью

Доверительные отношения между гражданским обществом и федеральной публичной властью имеют государствообразующее значение, это напрямую связано с территориальной целостностью страны и проблемами государственной безопасности [Нечкина, 2018, с. 6]. Здесь имеет место многосторонняя договоренность, которая касается множества субъектов конституционных правоотношений. В сущности, само нахождение субъектов в составе России, отсутствие их склонности к сепаратизму – это фактор доверия национальных и территориальных политических сообществ к федеральной власти и федеральному центру. Такое доверие не должно быть ситуативным и должно быть рассчитано на долгосрочную перспективу.

Граждане, их объединения, политические партии, профессиональные союзы, другие общественные организации должны доверять федеральной публичной власти как таковой в институциональном и персональном аспектах. Под институциональным доверием мы понимаем убежденность гражданского общества в разумности и справедливости конституционной системы, структуры имеющихся государственных органов, их полномочий и функций. Гражданское общество в случае его разочарования в потенциале федеральной

государственной публичной власти способно на деструктивные формы деятельности, начиная с пассивного неодобрения, заканчивая противоправными бунтами, мятежами и государственными переворотами [Томсинов, 2017]. Чтобы избежать этого, государственно-правовая система должна создавать прочные институциональные гарантии устойчивого гражданского доверия публичной власти [Кудратов, 2021, с. 24]. Основным инструментом для достижения этой цели были и остаются состязательные выборы, основанные на всеобщем, равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании [Фомина, 2015, с. 204]. Периодическая сменяемость персоналий политиков гарантирует народное доверие в персонифицированном смысле.

Доверие в политическом смысле – это во многом солидарность и лояльность. Данный тезис не означает, что доверие должно быть вынужденным, воспитываться страхом и базироваться на манипулировании общественным мнением. Напротив, подлинное доверие предполагает солидарность и лояльность граждан в отношении государственности, государственно-правовой системы, их патриотизм и приверженность базовым ценностям данного социума. Однако демократические принципы конституционного права современной России исключают ситуацию, при которой солидарность и лояльность распространялась бы строго на политические персоналии. Солидарность и лояльность необходимы главным образом в институциональном конституционно-правовом смысле. Сам же персональный состав политиков должен подвергаться разумной ротации, чему способствуют периодические и свободные выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы.

Доверие граждан к народным представителям основывается на их компетентности, опыте и способности временно (т.е. на срочной основе, до очередных выборов) осуществлять вверенные им публичные полномочия и функции. Это не означает, что сменяемость персоналий политических деятелей – самоцель конституционного регулирования, к которой необходимо стремиться с безусловностью. Если публичный политик в состязательной конкурентной межпартийной борьбе доказывает свою способность к дальнейшему представительству интересов народа – избирательная система должна позволять ему продолжить соответствующую деятельность. Смысл конституционной системы демократического мандата народного доверия состоит не столько в сменяемости и стремлении к обновлению, сколько в гарантированном механизме постоянной «сверки» текущей политики с действительными потребностями и интересами граждан [Кандыба, 2019].

Солидарность и лояльность могут достигаться и другими публично-организационными средствами, включая активную пропаганду и агитацию в СМИ, административный контроль над выборами и избирательной системой, ограничение электоральной конкуренции посредством дискредитации оппозиционных политиков, смещение акцентов в партийном строительстве и монополизацию в электоральном цикле. Указанные формы отчасти наблюдаются в конституционно-правовой жизни современной России, однако следует учитывать их фрагментарный характер и неспособность повлиять на главное условие доверия общества к власти – гражданственность, патриотизм, любовь к Родине и подлинное стремление обеспечить ее развитие и процветание [Филиппов, 2018, с. 57]. Это следует из содержания преамбулы Конституции РФ и ряда конституционных поправок от 2020 года.

Интерпретация недоверия между гражданским обществом и федеральной публичной властью

Недоверие – это форма социального отчуждения. Если государственная власть и государственный аппарат отчуждены от общества, существуют сами по себе и преследуют цели удовлетворения лишь собственных потребностей [Пантин, 2019, с. 120], институциональное доверие в глобальном масштабе становится невозможным или недостижимым. Отчуждение общества от государства столь же негативно сказывается на феномене пуб-



личного доверия, как и отчуждение государства от общества [Гавриленко, 2016, с. 123], хотя гражданское общество должно иметь значительную сферу автономного функционирования, в которое государству вмешиваться нецелесообразно и даже вредно. Социальное отчуждение государства и гражданского общества ведут к анархическим тенденциям либо к их противоположности – чрезмерной авторитаризации публичной власти. Конституционные принципы и нормы, в свою очередь, требуют соразмерного ограничения данных «крайностей», нахождения некоего компромисса и социального консенсуса.

Наглядным примером отчуждения власти и общества является коррупция. Если государство проводит активную антикоррупционную политику – оно способствует повышению доверия народа к публичной власти; в отсутствие такой политики либо при ее низкой эффективности с неизбежностью наблюдаются противоположные тенденции [Потоцкая, 2016, с. 738]. Коррупция – это не просто взяточничество чиновников, это институциональная коррозия публично-властного инструментария, который используется не по назначению: вместо обеспечения потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод человека и гражданина – публичная власть озабочена своими собственными выгодами и частными интересами. Безусловно, такая политика подрывает социальное доверие и приводит к общественному отчуждению политиков от электорального большинства [Михайлов, 2010, с. 30].

В связи с этим в социально-правовом смысле нуждается в осмыслении проблема оценки феномена доверия. Всегда ли это «отрицательная» ценность? Нужно ли государству проводить такую политику, чтобы недоверие повсеместно искоренять и устранять? Или же в обществе является полезным определенный уровень «недоверия», который является своего рода катализатором социально-экономического развития и разумных перемен в политической системе? Полагаем, что доверие граждан к публичной власти должно быть безусловным лишь в «генеральном», т. е. в общем смысле [Нарутто, 2022]. Граждане должны доверять государству, испытывать чувство уверенности в позитивном смысле основных конституционно-политических институтов [Михеев, 2017, с. 162], основываясь при этом на историческом опыте собственной страны и практике зарубежных стран.

С этой точки зрения, на наш взгляд, Россия преодолела сложный и противоречивый исторический путь, включая опыт восстания декабристов, николаевской реакции, «великих реформ» Александра II, последующей реакции Александра III, противоречивой политики Николая II, марксистско-ленинской революции, участия СССР во Второй мировой войне на стороне антигитлеровской коалиции, хрущевскую оттепель, период развитого социализма, горбачевской перестройки, ельцинских реформ и др. Эти историко-правовые факторы создали важный и прочный фундамент народного доверия к государству, который выражается в наличии Конституции РФ, выборности Президента РФ, полноправного парламента с исключительными законодательными полномочиями, существовании и эффективном функционировании конституционного правосудия. В стране за последние десятилетия фактически отменена смертная казнь [Лукьянова, 2014, с. 146], действует принцип *habeas corpus*, Конституционный Суд РФ ежегодно дисквалифицирует около 50 законодательных актов по индивидуальным жалобам граждан, которые препятствовали реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Эти позитивные тенденции, безусловно, гарантируют доверие общества к власти в целом, т. е. в генеральном и в самом общем, фундаментальном смысле.

Заключение

Подводя итог, следует уточнить – вышесказанное не означает, что доверие граждан является полным и безоговорочным. Граждане не являются полностью лояльными и однозначно солидарными со всеми политико-правовыми решениями, которые принимают конституционные органы согласно их юридической компетенции. Иное приводило бы нас к тоталитарному обществу, в котором полностью отсутствуют гарантии персональной сво-

боды и ответственности [Стожко, 2021, с. 113]. Гражданин вправе выразить свое несогласие в форме жалобы, заявления или предложения в органы законодательной или исполнительной власти, посредством обращения в судебные инстанции. Граждане в современной России значительно чаще прибегают к судебной форме защите прав и законных интересов, чем это имело место в советский период отечественной истории. Наконец, гражданин не обязывается к голосованию на выборах в пользу лишь одной, заранее определенной кандидатуры. Публичные выборы являются альтернативными и тайными.

Все это свидетельствует о наличии в современном обществе институционально-конституционных гарантий для выражения недоверия гражданского общества к отдельным проявлениям ресурсов и прерогатив публично-властной системы. При общем, генеральном доверии общества к государству наблюдаются многочисленные частные формы фрагментарного недоверия. Они могут находить выражение в легальных формах (петиции, обращение в суд, участие в законных публичных манифестациях) либо предпочитать противоправный путь (государственные перевороты, смуты, беспорядки, гражданские войны, мятежи, революции). Полагаем, что важнейшей задачей конституционно-правового регулирования данных общественных отношений является не столько безусловное обеспечение полного доверия граждан к власти (солидарности, лояльности), сколько гарантирование действия законных форм выражения частного недоверия, с тем чтобы протестные настроения не перерастали в противоправные формы социальной активности населения.

Список литературы

- Абрамова А.И. 2018. Современные тенденции интеграции и дифференциации правового регулирования. Журнал российского права, 9: 29–38.
- Астафичев П.А. 2022. Проблемы реализации конституционного принципа единства системы публичной власти в федеральном законодательстве. Градостроительное право, 2: 19–27.
- Гавриленко А.С. 2016. Проблема «отчуждения» государства от общества в современном мире и пути ее решения. В кн.: Правовые и гуманитарные исследования: сб. науч. ст. студентов и аспирантов. Том 1. СПб., Изд.: Санкт-Петербургский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)": 123–127.
- Кандыба Р.А. 2019. Проблема ротации высшей политической элиты России и преемственность политического курса. Вестник Пятигорского государственного университета, 1: 238–240.
- Кудратов Н.А. 2021. Уголовно-правовая охрана основ конституционного строя и безопасности государства: проблемы доктрины, правоприменения и совершенствования законодательства. Душанбе, Таджикский национальный ун-т, 539 с.
- Лукьянова А.А. 2014. Отмена моратория на смертную казнь: все «за» и «против». Право и общество, 1: 146–147.
- Михайлов В.И. 2010. Противодействие коррупции: на основе доверия и контроля. Государственная служба, 6: 30–32.
- Михеев В.А. 2017. Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия. Власть, 25(5): 162–167.
- Нарутто С.В. 2022. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе. Конституционное и муниципальное право, 7: 13–18.
- Нечкина А.А. 2018. Анализ политического доверия граждан к федеральным и региональным органам власти (на примере Иркутской области). Nauka.me, 5. DOI: 10.18254/S0000214-9-1
- Пантин В.И. 2019. Российское общество начала XX и начала XXI вв.: проблемы и риски. Социологические исследования, 11: 120–130.
- Стожко К.П. 2021. Личность в условиях тоталитарного общества. В кн.: Россия и Казахстан в новейшей истории: международный сборник научных трудов (Екатеринбург, 2021). Екатеринбург, Издательство УМЦ УПИ: 113–120.
- Томсинов В.А. 2017. Революция 1917 года в России в свете мирового революционного опыта. Вестник Московского университета. Серия: Право, 2: 3–33.



- Филиппов С.И. 2018. Условия солидарности элит и внеэлитных групп населения. Идеи и идеалы, 1(1): 57–69. DOI: [10.17212/2075-0862-2018-1.1-57-69](https://doi.org/10.17212/2075-0862-2018-1.1-57-69)
- Фомина Ж.С. 2015. К вопросу о значении выборов в обеспечении национальной безопасности. В кн.: Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе: сборник трудов конференции (Волгоград, 18 апреля 2014 г.). Волгоград, Изд. РАНХиГС, Волгоградский филиал: 200–204.

References

- Abramova A.I. 2018. Sovremennyye tendentsii integratsii i differentsiatsii pravovogo regulirovaniya. [Current trends in the integration and differentiation of legal regulation] *Zhurnal rossiyskogo prava*, 9: 29–38.
- Astafichev P.A. 2022. Problemy realizatsii konstitutsionnogo printsipa yedinstva sistemy publichnoy vlasti v federal'nom zakonodatel'stve. [Problems of implementation of the constitutional principle of the unity of the system of public authority in federal legislation] *Gradostroitel'noye pravo*, 2: 19–27.
- Gavrilenko A.S. 2016. Problema «otchuzhdeniya» gosudarstva ot obshchestva v sovremennom mire i puti yeye resheniya. [The problem of "alienation" of the state from society in the modern world and ways to solve it.] In: *Pravovyye i gumanitarnyye issledovaniya*. [Legal and Humanitarian studies: collection of scientific articles of students and postgraduates]. Volume 1. SPb., Ed.: St. Petersburg Institute (branch) of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)": 123–127.
- Kandyba R.A. 2019. The problem of rotation of Russia's highest political elite and continuity of the political course. *Vestnik Pyatigorskogo gosudarstvennogo universiteta*, 1: 238–240 (in Russian).
- Kudratov N.A. 2021. Ugolovno-pravovaya okhrana osnov konstitutsionnogo stroya i bezopasnosti gosudarstva: problemy doktriny, pravoprimereniya i sovershenstvovaniya zakonodatel'stva. [Criminal law protection of the foundations of the constitutional system and state security: problems of doctrine, law enforcement and improvement of legislation]. Dushanbe, Publ. Tadjikskiy natsional'nyy un-t, 539 p. (in Russian)
- Luk'yanova A.A. 2014. Otmena moratoriya na smertnuyu kazn': vse "za" i "protiv". [Lifting the moratorium on the death penalty: all for and against]. *Pravo i obshchestvo*, 1: 146–147.
- Mikhaylov V.I. 2010. Protivodeystviye korruptsii: na osnove doveriya i kontrolya. [Countering Corruption: Based on Trust and Control]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, 6: 30–32.
- Mikheyev V.A. 2017. Vlast' i grazhdanskiye instituty: k probleme doveriya i nedoveriya. [Power and civil institutions: to the problem of trust and distrust] *Vlast'*, 25(5): 162–167.
- Narutto S.V. 2022. Konstitutsionnyy printsip doveriya v sovremennom rossiyskom obshchestve. [The constitutional principle of trust in modern Russian society]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, 7: 13–18.
- Nechkina A.A. 2018. Analiz politicheskogo doveriya grazhdan k federal'nym i regional'nym organam vlasti (na primere Irkutskoy oblasti). [Analysis of the political trust of citizens in federal and regional authorities (on the example of the Irkutsk region)]. *Nauka.me*, 5. DOI: [10.18254/S0000214-9-1](https://doi.org/10.18254/S0000214-9-1) (in Russian)
- Pantin V.I. 2019. Rossiyskoye obshchestvo nachala XX i nachala XXI vv.: problemy i riski. [Russian society in the early 20th and early 21st centuries: problems and risks]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, 11: 120–130.
- Stozhko K.P. 2021. Lichnost' v usloviyakh totalitarnogo obshchestva. [Personality in a totalitarian society]. In: *Rossiya i Kazakhstan v noveyshey istorii*. [Russia and Kazakhstan in Modern History]: International Collection of scientific papers (Yekaterinburg, 2021). Yekaterinburg, Ed.: LLC "Publishing House of UMC UPI": 113–120.
- Tomsinov V.A. 2017. Revolyutsii 1917 goda v Rossii v svete mirovogo revolyutsionnogo opyta. [Revolutions of 1917 in Russia in the light of world revolutionary experience]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya: Pravo*, 2: 3–33 (in Russian).
- Filippov S.I. 2018. Conditions of the solidarity between elites and non-elite groups. *Idey i idealy*, 1(1-35): 57–69. DOI: [10.17212/2075-0862-2018-1.1-57-69](https://doi.org/10.17212/2075-0862-2018-1.1-57-69) (in Russian).
- Fomina ZH.S. 2015. K voprosu o znachenii vyborov v obespechenii natsional'noy bezopasnosti. [On the Question of the Significance of Elections in Ensuring National Security]. In: *Natsional'naya bezopasnost' Rossii i problemy yeye obespecheniya na sovremennom etape*. [National security of



Russia and the problems of its provision at the present stage]: proceedings of the conference (Volgograd, April 18, 2014). Volgograd, Publ. RANKhiGS, Volgograd branch: 200–204 (in Russian).

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалась.
Conflict of interest: no potential conflict of interest has been reported.

Поступила в редакцию 08.08.2022

Received September 8, 2022

Поступила после рецензирования 28.09.2022

Revised September 28, 2022

Принята к публикации 05.10.2022

Accepted October 5, 2022

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Гуторова Алла Николаевна, канд. юр. наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, Юго-Западный государственный университет, Россия

ORCID: [0000-0003-0345-6903](https://orcid.org/0000-0003-0345-6903)

Alla N. Gutorova, candidate of legal sciences, associate Professor of the Department of constitutional law Southwest State University, Kursk, Russian Federation

ORCID: [0000-0003-0345-6903](https://orcid.org/0000-0003-0345-6903)