

Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия

В.А. Михеев

Российская Академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

mikheeva37@mail.ru

Аннотация

В докладе рассматривается содержание категорий доверия, недоверия, изложенных в трудах отечественных и зарубежных ученых, представленных в обыденном и публичном восприятии. Дается авторское определение данных категорий (понятий). Характеризуются критерии, особенности формирования уровней развития доверия, недоверия, использования новых механизмов, технологий во взаимоотношениях власти и институтов гражданского общества. Особое внимание уделяется исследованию проблем, сдерживающих рост доверия граждан к органам власти, и негативных сдвигов в преодолении тотального недоверия. Анализируются направления возможных практических действий по утверждению обоснованного состояния доверия, недоверия.

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

Проблематика доверия, недоверия традиционно развивается как область философии человека, а также многих других наук. На рубеже XX-XXI веков она входит в сферу интересов истории, социологии, политологии. Фактически учение о доверии, недоверии в политической сфере как особое направление в известной мере меняет научные подходы к политике. Доверие выступает важнейшим фактором социального капитала. Доверие, недоверие становятся обоснованием геополитической ситуации, возникшей в условиях санкций к России.

Научные концепции, учение о доверии, недоверии развивается с конца 1970-х годов как особое направление социологии [1, с. 324] и политологии. Категория доверия, недоверия исследуется в трудах Э. Дюркгейма, М. Вебера, Э. Гидденса, Н. Лумана, Т. Парсонса, А. Селигмена, М. Ховарда, Ф. Фукуямы, П. Штомпки, а также отечественных ученых Ю. Веселова, Ф. Ильясова, П. Козыревой, А. Смирнова, Л. Тимофеевой [1-7].

Доверие рассматривается в основном как необходимое условие развития общества, как фактор экономических транзакций, способ и оценка состояния общественных отношений, общественной солидарности, взаимопонимания, как проявление ценностных предпочтений. Доверие многими учеными считается основой деятельности всех социальных институтов. И в таком качестве исследовалось в этнометодологии.

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 искренности мотивов, действий и деятельности другого субъекта, в подозрительности верности его 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» [1, с. 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. К примеру, в статье Козыревой П.М., Смирнова А.И. определяется, что «из-за недоверия к бизнесу и его представителям сохраняется высокий уровень напряженности в обществе...» [6, с. 57] В этой связи подчеркнем, что недоверие обоснованное и публично высказанное конкретному адресату имеет позитивное значение. Так, недоверие к органам власти, некоммерческим организациям, проявляющееся по поводу их информационной закрытости о результатах своей деятельности, низкого качества предоставляемых услуг населению, манипулятивности и т.д., подтвержденное конкретными обоснованиями, может стать поучительным, позволит осознать и преодолеть подобные издержки. И, наоборот, когда доверие оказывается ошибочным, тщетным, несправедливым, не совпадающим с конструктивными, обоснованными ожиданиями, то это приводит к негативным обобщениям, недоверию к конкретным лицам и институтам

В современном обыденном и публичном восприятии место теории о доверии и недоверии во многом занимает контрверза, как разногласия, расхождения во мнениях, выражающиеся в том числе в полемиках, дискуссиях, в противоречивых определениях сущности содержания и уровней состояния доверия и недоверия.

Иллюстрацией в этом отношении может служить характеристика уровней доверия к Государственной Думе на основе участия граждан в выборах,

зафиксированные в 47,8% в 2016 году [8], и на результатах опросов, проводимых Институтом социологии РАН, «Левада-центром», свидетельствующих об уровне доверия всего лишь в 23 – 29% [9, 10, с. 132]. Это расхождение в оценках доверия больше чем в два раза может соответствовать действительности. И более того ирония, содержащаяся в некоторых суждениях по данному поводу, вряд ли уместна. В каждом развитом государстве доверие к органам власти характеризуется участием граждан в выборах, а также и на основе результатов проводимых опросов. Однако выводы во втором случае характеризуют уровень доверия к депутатам, основываясь, прежде всего, на характеристике качества их деятельности, в которой обнаруживается, скорее проявляющаяся подмена высказанных избирателям обещаний «опираться на жизнь» и способностями забывания. Кроме того, показатели доверия, недоверия подменяются рейтингом одобрения деятельности Государственной думы, который по исследованиям ВЦИОМ вырос в 2016 году до 52,1%, а неодобрение сократилось до 33% [11]. Подобные противоречивые показатели трактовки уровня доверия к Государственной думе свидетельствуют об очевидном нежелании серьезно осмыслить сложность данной ситуации, а поверхностное понимание сущности доверия, недоверия вполне устраивает правящую элиту. Подчеркнем, что в условиях растущего неравенства в обществе, снижения жизненных стандартов, доходов населения определенная часть граждан может считать авторитарную модель государственного управления более привлекательной.

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

Второй тип критериев связан со многими составляющими, в том числе 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 характеризуется нередко 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» [12].

Одной из проблем в современных условиях является бытующая нередко имитация оценок уровней доверия или недоверия к 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 о

приглашениях 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 городе Москве ставит задачу получить от 60% «за» тот или иной обсуждаемый на слушаниях проект на уровне департамента и до 100% на уровне управы [13]. При этом процедура учета различных мнений жителей с критикой, замечаниями, негативной оценкой представленных на общественные слушания проектов, нередко дезавуируются 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 к органам власти.

В нашем государстве постоянно меняется соотношение между латентными и публичными формами власти, интенсивность взаимодействия власти и общества. Фазы политического регулирования периодически чередуются с восходящими, повышающими роль гражданских институтов [14], а вместе с этим и общественных отношений в целом, или нисходящими, увеличивающими административные бюрократические методы принудительного регулирования.

Вполне очевидно, что сегодня нащупываются возможности реконструкции обновления 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, справедливости. 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 в исполнении 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...» [15].

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

Взаимодействие власти и НКО реализуется на принципах демократичности, законности, социального, межсекторного, государственно-частного партнерства, но также и конфронтации, противостояния, борьбы, поиска компромиссов в достижении согласия, консенсуса.

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 «пост-модерна», «постдемократии» играют базовые категории доверия, недоверия, формирующие новую архитектуру политических отношений, не только ставящих под вопрос устойчивость многих, ранее продуктивно работающих механизмов, но и предполагающие создание более эффективных политических структур.

Основу взаимодействия государства, гражданских институтов и бизнеса составляют широко используемые новые технологии, которые выстраиваются на концепциях выигрыш-выигрыш (win-win cooperation) с конкурентом, руководство без правительства на основе сетевого взаимодействия («governanes with on government»), коучинга, краудсорсинга, как взаимодействия по принятию оптимального решения, блокчейна, как обобщения разнообразных проявлений активности граждан, информационных транзакций [16].

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

В России нет дефицита институтов гражданского общества. В России есть дефицит доверия. И власти делают пока ещё очень мало, чтобы доверие заслужить и развивать. 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 и недоверия преимущественно в смысле 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 в целом доверительным отношениям.

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

Нечто подобное происходит в связи с недостаточно проработанными критериями причисления НКО к категориям «иностранный агент», как имеющих иностранное финансирование и занимающихся политической деятельностью. Неоднократные инициативы НКО, правозащитников, даже Президента РФ 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 РФ [17], обороноспособности или безопасности государству. И в этом случае остается открытым вопрос об оценке критериев определения угрозы Российской Федерации. 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 прав [18].

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 году 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 (пожертвовал 78,3 млн. руб.). Центризбирком по этому поводу замечаний не высказал. К числу не самых прозрачных относятся НКО, получившие гранты и субсидии от Минэкономразвития, но показатели отчетности по их использованию, опубликованные на сайтах данных НКО, свидетельствуют о расходовании лишь 40-50% общей выделенной суммы [20]. Очевидно, сами организации своей деятельностью могут формировать недоверие по отношению к себе самим.

Гражданские институты, в том числе НКО, создают определенную среду для людей, но и сами нуждаются в соответствующей среде. В этом смысле от органов власти зависит формирование демократично поддерживающей среды, способствующей консолидации общества.

Проблема доверия, недоверия приобретает 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 «Агора», «Мемориал», общественно-благотворительная организация «Гражданское содействие», объединение «Открытая Россия», а также отдельные «иностранцы», «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», «регулирующих» организаций как способа сдерживания и желания избежать «цветных» революций. В этой связи на общероссийском гражданском форуме (ноябрь 2016 г.) в г. Москве лидер Московской Хельсинской группы Л. Алексеева посоветовала институтам гражданского общества в России готовиться к существованию «в полуподпольном режиме и вспоминать опыт диссидентов». Представители нелиберального направления объявляют, что «гражданское общество

развивается и может работать вместо государства — надо возглавить этот процесс» [21].

Целями современной российской оппозиции являются:

- анализ и разработка направлений развития идей;
- создание определенных рамок, в которые могут быть помещены наблюдения реальности по контролю за деятельностью органов власти;
- выявление наиболее острых социально-экономических, политических проблем, их исследование и разработка путей решения.

Российская оппозиция опирается в основном на эмпирический и нормативный подходы, ориентируется, скорее всего, на оценку фактов и явлений, нежели на их объяснение. Она пытается установить нормы, правила, рассматривая состояние дел в контексте должного. То есть, как должны обстоять дела, чтобы они были справедливыми, правильными с моральной, политической точки зрения. В этом есть позитивное, спасающее политику от угроз, нависающих постоянно над ней. Однако остается нередко в забвении категория сущего.

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 о проверке конституционных положений ряда федеральных законов, вступать в конфликты с налоговыми органами по поводу проводимых ими обысков в офисах НКО, квартирах лидеров, арестов имущества и т.д. [22].

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

Вызывает озабоченность падение доверия у граждан к механизмам защиты прав человека. Так доля респондентов (фиксирует «Левада-Центр»), считающих, что они никак не могут защитить свои права, увеличилось по сравнению с мартом 2015 года (т.е. почти за 1,5 года) с 17 до 27% в конце 2016 г. Доля граждан готовых к активным действиям (митингам, забастовкам) составляет всего лишь 4%, но почти на 40% увеличилось число трудовых протестов на работе: в 2015 году их было 293, а в 2016 году — 419 [24].

Падение доверия в этом отношении отражает ситуацию поиска новых более действенных безопасных способов борьбы граждан за свои права. Лидер ФНПР М.В. Шмаков по этому поводу выразился: «Там, где слышат разум, мы будем разумными, там, где понимают силу, мы будем сильными» [25]. Власти удается пока эффективно препятствовать какому-либо объединению протестующих и купировать медиаподдержку протестующих.

В России исследования доверия, недоверия как феномена делового взаимодействия ждут своего часа. 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, шансов рисков, с которыми люди могут встретиться в дальнейшей жизни.

Проблема доверия, недоверия — это деликатная материя, имеющая системный характер. В этой связи её решение желательнее находить, во-первых, в организационно-правовой сфере с учетом упорядочения существующего законодательства, нормотворческой деятельности, обеспечения всеобщего закона и ответственности за их исполнение.

Во-вторых, объектом решения проблем доверия, недоверия выступает обеспечение равновесия в обществе, формирование благоприятных условий и благоприятного экономического, социально-политического, духовного контекста, эффективных механизмов развития социального капитала, создание сильного креатива политических и гражданских институтов, способных воспринимать, усваивать информацию о доминирующих настроениях в обществе и адекватно реагировать на запросы населения.

Пока же политические и гражданские институты не смогли прогнозировать масштаб низкого доверия, равноценно реагировать на всплеск недоверия и своевременно корректировать его.

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, позволяющего развивать способность гражданских и политических институтов вырабатывать и осуществлять свою собственную политическую линию.

В-четвертых, по проблемам анализа и определения сущности доверия, недоверия необходимы профессиональные исследования, проведение дискуссий ученых, политиков, управленцев, лидеров некоммерческих организаций, которые обязательно выведут на вопросы ответственности власти и правящей элиты, развития способностей поступиться частью своих интересов и привилегий.

Богатый исторический опыт социально-экономического, политического развития российского государства и общества позволяют наметить направления возможных практических действий по утверждению доверия, недоверия как желанного состояния. В современной глобальной политической игре по проблемам доверия, недоверия жизненно необходимо участвовать на правах достойных и компетентных игроков.

Литература

- [1] Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. Пер. с польского М.: Изд-во «Логос», 2005, с.324.
- [2] Луман Н. Общество как социальная система. Пер. с немецкого М.: Изд-во «Логос», 2004.

- [3] Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2004; Веселов Ю.В. Доверие и справедливость. М.: Изд-во «Логос», 2011.
- [4] Веселов Ю.В. Доверие и справедливость: моральные основания современного экономического общества М.: Изд-во Аспект-Пресс, 2011.
- [5] Bellamy C. From automation to knowledge management: modernizing British government with ICTs // International Review of Administrative Sciences. 2002. Vol. 68. № 1. P. 35-42.
- [6] Козырева П.М., Смирнов А.И. Население и бизнес: дефицит доверия, его причины и последствия // Полис. 2017. №1.
- [7] Тимофеева Л.Н. Конфликтологичность взаимоотношений власти и оппозиции в условиях политической модернизации: риски и возможности их гармонизации // Конфликтология. Т.4. 2014. С.82-93.
- [8] Итоги выборов в Госдуму.2016. Meduza ProektJ. Дата обращения 15.02.2017.
- [9] Мухаметшина Е. Доверие к властным институтам снизилось «Левада – Центр» // Ведомости. 2016. 13 октября.
- [10] Российское общество и вызовы времени. Книга вторая. Под ред М.К. Горшкова, В.В. Петухова. М.: «Весь Мир. 2015.
- [11] Доверие к Государственной думе растет. Дни РУ.
- [12] Солженицын А.И. Размышления над Февральской революцией // Российская газета. 2017. 16 февраля.
- [13] Иванов П., Касимова Т. Жителям лучше не знать // Ведомости. 2017. 10 февраля.
- [14] Михеев В.А. Институты гражданского общества в политике и государственном управлении // Власть. 2015. №4.
- [15] Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию // Российская газета. 2016. 2 декабря.
- [16] Корня А. Партия блокчейна // Ведомости. 2016. 23 декабря.
- [17] Федеральный Закон РФ от 23 мая 2015 года №129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- [18] Памфилова Э.А. Доклад Уполномоченного по правам человека за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта.
- [19] Корня А., Козлов П. Спор неизвестен // Ведомости. 2016. 26 декабря.
- [20] Мухаметшина Е. НКО не хватает прозрачности // Ведомости 2016. 1 марта.
- [21] От редакции. Отступление в диссиденты // Ведомости. 2016. 21 ноября.
- [22] Памфилова Э.А. Доклад Уполномоченного по правам человека за 2015 год // Российская газета. 2016.24 марта.
- [23] Носаненко Г.Ю. Индекс устойчивости НКО В Республике Татарстан: состояние стабильно тяжелое // Россия в условиях новой политической реальности: стратегия и методы развития. Материалы Всероссийской научной конференции. М., 2016. С.203
- [24] Аптекарь П. Молчание протеста // Ведомости.2017.22 февраля.
- [25] Шамаков М. Размышления председателя ФНПР // Солидарность. 2017. №9.1-8 марта.

Public authority and civil institutes: to the problem of trust and mistrust

V.A. Mikheev

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

An article examines the content of categories of trust and mistrust, studied in treatises of national and foreign scientists, and now being performed in both trivial and public perceptions. The author gives his own definitions of categories (terms). The article describes criteria, formation features of maturity levels of trust, mistrust, usage of new mechanisms, technologies in relations between authority and civil society institutes. It analyses directions of possible practical actions on establishment of a reasonable condition of trust, mistrust.

Keywords: civil society institutes, non-profit organizations, trust, mistrust, opposition, new technologies.