


Научная статья
УДК 342.5
DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-64-69

С. 64–69

КАТЕГОРИИ ДОВЕРИЯ И НЕДОВЕРИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Наталья Сергеевна Конева

Южно-Уральский государственный университет (НИУ), Челябинск, Россия
konevans@susu.ru

 <https://orcid.org/0000-0002-7310-4682>

Аннотация. В статье исследуются закономерности формирования категорий «доверие» и «недоверие» в рамках российской правовой доктрины публичной власти на основе анализа научной литературы, законодательства Российской Федерации, судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации. Рассмотрены особенности содержания категорий «доверие» и «недоверие» в отношениях «государство-гражданин», выявлена специфика правового регулирования отношений доверия и недоверия в публично-правовом пространстве. Проанализирована дихотомия «доверие — недоверие», а также конституционно-правовые конструкции недоверия, включенные в механизм конституционно-правовой ответственности и систему контроля. В статье показана особенность правового регулирования категорий «доверие» и «недоверие», выражающаяся в сочетании методов метарегулирования, общего регулирования и детального регулирования. Метод метарегулирования использован законодателем в отношении категории «доверие» (доверие постулируется как правовой принцип), метод конкретного, детального регулирования применен в отношении категории «недоверие». Сделан вывод, что доверие к публичной власти не может быть построено исключительно на основе законодательных норм и предполагает развитие механизмов гражданского контроля и участия граждан в процессах принятия публично-властных решений, а также учет правоприменительной практики и судебной доктрины, вырабатываемой Конституционным Судом РФ. Для повышения доверия современная система публичной власти может использовать инструменты прозрачности, основанные на открытости информации и участии граждан в управлении государством.

Ключевые слова: доверие, недоверие, доверие к власти, утрата доверия, метаконструкции, взаимное доверие, публичная власть, доктрина публичной власти


Для цитирования: Конева Н. С. Категории доверия и недоверия в российской правовой доктрине публичной власти // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 4 (43). С. 64–69. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-64-69

Research article

CONCEPTS OF TRUST AND MISTRUST IN THE RUSSIAN LEGAL DOCTRINE OF PUBLIC AUTHORITY

Natalya S. Koneva

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia
konevans@susu.ru

 <https://orcid.org/0000-0002-7310-4682>

Abstract. The article examines the patterns of formation of the categories of “trust” and “distrust” within the framework of the Russian legal doctrine of public authority based on the analysis of scientific literature, legislation of the Russian Federation, and judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. The article considers the features of the content of the categories of “trust” and “distrust” in the relations “state-citizen”, and reveals the specifics of legal regulation of relations of trust and distrust in the public legal space. The dichotomy of “trust — distrust” is analyzed, as well as constitutional and legal constructions of distrust included in the mechanism of constitutional and legal responsibility and the control system. The article shows the peculiarity of legal regulation of the categories of “trust” and “distrust”, expressed in a combination of the methods of meta-regulation, general regulation and detailed regulation. The method of meta-regulation is used by the legislator in relation to the category of “trust” (trust is postulated as a legal principle), the method of specific, detailed regulation is applied in relation to the category of “distrust”. It is concluded that trust in public authority cannot be built solely on the basis of legislative norms and presupposes the development of mechanisms of civil control and citizen participation in the processes of making public-authority decisions, as well as the law enforcement practice and judicial doctrine developed

by the Constitutional Court of the Russian Federation. To increase trust, the modern system of public authority can use transparency tools based on openness of information and citizen participation in government.

Keywords: trust, distrust, trust in power, loss of trust, meta-constructions, mutual trust, public power, doctrine of public power

For citation: Koneva NS. Concepts of trust and mistrust in the Russian legal doctrine of public authority. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2024;(4):64-69. (In Russ.) DOI: 10.47475/2311-696X-2024-43-4-64-69

Введение

Правовая доктрина публичной власти играет ключевую роль в формировании правовой системы и определении отношений «государство — гражданин», является основой для законодательной деятельности, правоприменения и формирования правового сознания. Как совокупность теоретических и практических концепций, оказывающих влияние на формирование правовых норм, правовая доктрина определяет не только формальные правила функционирования публичной власти, но и формирует установки и представления о легитимности государственной власти, создавая основы для доверия или недоверия гражданина к власти.

При этом доктрина не сводится к простой совокупности описаний положений законодательных актов, а представляет собой систему теоретических и практических решений.

Материалы и методы

Использованные методы — формально-юридический анализ, метод систематизации, сравнительно-правовой метод, методы правового моделирования — предопределены концептуальными рамками исследования.

Определение границ содержания правовой доктрины публичной власти во многом зависит от типа правопонимания — это определяет, какие концепции будут ключевыми в содержании правовой доктрины. Так, естественно-правовая теория отталкивается от идеи «природных» прав человека, которые существуют независимо от государства и в рамках этой теории правовая доктрина публичной власти основана на принципах свободы, равенства и прав человека, а государство выступает в роли «слуги» и «защитника» этих прав. Для позитивистской теории правопонимания право — это воля государства, выраженная в законах. Правовая доктрина в этом случае основана на принципах верховенства закона и «приоритета государства» в отношениях с гражданами. В то же время социально-правовая теория, базирующаяся на учете влияния социальных факторов на правовую систему, понимает правовую доктрину в качестве инструмента достижения социального благополучия, справедливости и стабильности.

Описание исследования

Как комплексное понятие правовая доктрина публичной власти включает научную составляющую, государственную (политическую) составляющую и юридическую составляющую. При этом, как верно отмечает Т. М. Прякина, «провести грань между этими составляющими можно лишь условно, так как именно синтезированность

научного и практического — это важнейшее отличительное свойство доктрины» [1, с. 11]. Такое соединение научного и практического позволяет правовой доктрине выработать сложные правовые конструкции, получающие отражение в законодательстве и правоприменении, обеспечивающие функционирование публичной власти и взаимодействие личности и государства, в том числе и в рамках дихотомии «доверие-недоверие» — категорий, лежащих в основе значительного числа социальных институтов и социальных связей. Исходной категорией — «точкой отсчета» — выступает категория «доверие» — обзор подходов в литературе по вопросу соотношения доверия и права приводит к выводу, что доверие может выступать как сущностная подоснова права, как значимый внешний фактор, влияющий на право, как особый предмет правового регулирования, как элемент правосознания, как критерий оценки состояния политико-правовой действительности [2, с. 43].

Сложность правового содержания конструкций доверия и недоверия обусловлена тем, что они не могут быть основаны на абстрактных идеалах, должны опираться на конкретные механизмы гарантий прав и свобод граждан, а также на эффективные процедуры подотчетности и контроля, формироваться на основе принципов справедливости, равенства и защиты прав человека, что является условием их легитимности. Оперирование же терминами «доверие» и «недоверие» как абстрактными, без уточнения их конкретных содержательных определений, приводит к неясности в понимании механизмов их формирования и измерения. Кроме того, правовые конструкции «доверия» и «недоверия» в доктрине публичной власти не являются стабильными константами, они трансформируются под влиянием социально-политических процессов. И потому доверие к публичной власти является не просто абстрактным понятием, а играет ключевую роль в обеспечении социальной стабильности.

Предпримем попытку обозначить особенности и правовое содержание парных категорий доверие-недоверие в доктрине публичной власти и роль правовой доктрины в содержательном наполнении и институционализации этих категорий.

Доверие как фундамент легитимности публичной власти. Доверие как сложная метаструктура лежит в основе легитимности публичной власти, предполагая при этом не «пассивное принятие», а активное участие граждан (через участие в выборах, общественных движениях) в формировании и контроле за деятельностью государственных институтов. Являясь одним из элементов концепции легитимности публичной власти,

доверие предполагает веру в добросовестность и компетентность государства, с одной стороны, с другой — активное участие граждан в политической жизни.

Доверие к власти — это уверенность граждан в том, что они могут положиться на государство. И хотя определенный уровень недоверия полезен для сохранения контроля и «бдительности» в публично-правовых отношениях, доверие к публичной власти, к государству и государственным институтам — важный элемент функционирования демократического общества и эффективного управления.

Концепция «конституционного доверия» предполагает не только наличие правовых норм, защищающих права и свободы, но и эффективную реализацию этих норм, обеспечивающую доверие граждан к правовой системе, не только ожидание от граждан доверия к государству, но и активное участие государства в формировании этого доверия, что достигается через прозрачность, подотчетность и эффективность деятельности органов публичной власти. Другими словами, ответственное доверие не может быть «подарено», но должно быть «завоевано» путем проведения реформ, направленных на повышение качества и эффективности государственного управления. Потому современные конституционные режимы стремятся к «конституционному доверию» — формированию доверия через законодательные и правовые нормы, защищающие права и свободы.

Невыполнение этих условий подрывает легитимность государственной власти, даже при наличии формально проработанных правовых гарантий. Риск дефицита доверия к публичной власти — это риск эрозии институтов демократии и порождение авторитарных тенденций: именно в условиях недоверия к публичной власти граждане могут отказываться от участия в политической жизни, что позволяет авторитарным режимам использовать эту апатию для укрепления собственной власти.

Недоверие — как обратная связь для государства и публичной власти. В самом первом приближении недоверие чаще всего рассматривается как противоположность доверию, как «нехватка доверия», «утрата доверия». В таком смысле недоверие к публичной власти является не «дефектом», а сигналом о необходимости изменений, о том, что государство не справляется с задачами, поставленными перед ним, и не оправдывает ожиданий граждан. Недоверие граждан к государству в целом, институтам публичной власти и законодательству, ведет к противостоянию общества и власти, к гражданскому несогласию, социальным конфликтам [3, с. 13–18].

Напротив, повышение уровня прозрачности и подотчетности государственных органов является одним из ключевых факторов укрепления доверия, поскольку позволяет гражданам контролировать деятельность публичной власти. Основой и условием формирования здорового уровня доверия к публичной власти является конституционное право на свободу слова и информации, реализация которого позволяет гражданам критически оценивать действия власти.

Доверие к публичной власти не является абстрактной величиной, но зависит от конкретных условий и контекстов: на уровень доверия к публичной власти влияют исторические особенности развития общества и государства, а также степень и характер участия граждан в политической жизни. Так, активное и ответственное участие в выборах, общественных движениях способствует укреплению доверия к государству и публичной власти, поскольку граждане чувствуют свою причастность к процессу принятия решений. При этом необходимо отличать уровень доверия к отдельным институтам публичной власти (например, к судам, парламенту) от уровня доверия к государству в целом, поскольку доверие к отдельным институтам может различаться и не является гарантией доверия к государству в целом.

Представляется, что различаются и механизмы возникновения доверия и недоверия к власти. Недоверие граждан к публичной власти более связано с отсутствием этики в системе, нежели с функциональными аспектами системы публичной власти. То есть этический аспект выходит на первый план. Доверие — напротив — основывается на возможностях и функциональных особенностях системы публичной власти. Именно поэтому можно вести речь и о доверии к отдельным институтам публичной власти и к отдельным публично-властным процедурам, что создает ценностную основу публичной власти в ее взаимоотношениях с гражданами и обществом.

Попытка «уловить» такую асимметричность условий возникновения доверия и недоверия приводит к предположению о том, что будет различаться и способ формализации доверия и недоверия в конституционном праве.

Как отмечает А. Н. Кокотов, формализация доверия, недоверия может происходить через исходные правовые средства: ценности, интересы, цели, задачи, принципы. При этом важно, что на уровне таких исходных правовых средств прямо не декларируется недоверие к чему-либо или к кому-либо. А. Н. Кокотов объяснял это тем, что «недоверие не входит в сущностное ядро права как в его идеальном выражении, так и в официальной доктрине» [2, с. 114].

Возможности измерения доверия и недоверия. Измерение уровня доверия к публичной власти является сложной задачей, требующей применения разнообразных методов и инструментов и учета множества факторов, влияющих на уровень доверия, включая социально-демографические характеристики, исторический контекст, культурные особенности и др.

Значимы исследования индикаторов доверия и недоверия граждан к власти, в рамках которых предпринимается попытка формализации недоверия, то есть процесс перевода недоверия в явные и измеримые показатели. В контексте отношений между людьми формализация недоверия может быть связана с разработкой системы оценки доверия между людьми на основе их поведения, истории взаимодействия, других факторов.

Так, для формализации недоверия в отношениях между странами могут быть использованы такие

показатели как: нарушение международных договоров или отказ от ратификации; вмешательство во внутренние дела других стран или поддержка террористических или экстремистских организаций и режимов; военная агрессия в отношении других стран. В одном из исследований, посвященных вопросам разграничения оснований доверия к национальному правительству и правительству штатов в США (результаты которого довольно типичны для подобного рода исследований), сделан вывод, что истоки доверия к правительству штата отличны от причин, по которым люди доверяют национальному правительству. Эти различия связаны не только с политическими условиями и экономическими показателями, но и с тем, как штаты действуют в рамках федеральной системы управления, какова близость правительства штата к гражданам, от однородности электората штата [4, с. 313–314].

В литературе высказывалось также мнение, что «утрата доверия» — категория оценочная, и толкование соответствующих данному термину норм складывается лишь из судебной практики [5, с. 347].

Особенности правового закрепления доверия в конституционном праве. До появления в Конституции РФ в 2020 году положения о взаимном доверии государства и общества принцип доверия выводился доктринально из принципа правового государства.

С. В. Нарутто и А. В. Никитина полагают, что фактически данное положение Конституции о взаимном доверии можно считать конституционным принципом, очень близким принципу политической и социальной солидарности, отмечая при этом его декларативный, абстрактный характер [3, с. 13].

Принцип доверия определяет отношения как с отдельными органами власти, так и с государством в целом. Эта позиция была сформулирована Конституционным Судом РФ в целом ряде решений — постановлении от 16 декабря 1997 года № 20-П¹, постановлении от 24 мая 2001 года № 8-П², постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П³, в которых суд подчеркивает, что изменение законодателем (в том числе посредством

временного регулирования) ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере.

В Постановлении от 14 января 2016 г. № 1-П⁴, Конституционный Суд РФ формулирует позицию, согласно которой принципы правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства гарантируют гражданам, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение, прекращение прав.

В Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» доверие формализуется через категорию «задачи» — так одной из задач общественного контроля названо повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечения тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества⁵.

Институционализация недоверия как способ поддержания доверия к публичной власти. Предыдущие рассуждения заставляют задаться вопросом, является ли недоверие полной противоположностью ситуации доверия к власти, исчерпывает ли это объяснение узконаправленное правовое содержание категории недоверия. Не заключён ли в конструкции недоверия также и регуляторный потенциал, позволяющий в результате формировать и поддерживать доверие граждан к публичной власти. Если приведенные выше примеры — это иллюстрация выражения доверия через метаконструкции — принципы, задачи, цели, то недоверие, напротив, институционализируется чаще всего через конкретные конституционно-правовые конструкции.

В основе исследования правовой природы и роли институционализированного недоверия лежат, как представляется, следующие гипотезы:

— институционализированное недоверие — это не просто отрицательная тенденция, а сложный механизм, который может действовать как инструмент управления и обеспечения легитимности публичной власти;

¹ По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года : постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 года № 20-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

² По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой : постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 года № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 19 (часть 2). Ст. 1923 ; Собрание законодательства РФ. 2004. № 29 (поправка).

⁴ По делу о проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина С. В. Иванова : постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2016 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2016. № 4. Ст. 551.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

— институционализация недоверия является реакцией на изменения в обществе и попыткой создать новые механизмы контроля за публичной властью в условиях повышенной недоверчивости граждан;

— институционализация недоверия может иметь как положительные, так и отрицательные последствия для функционирования публичной власти, в зависимости от того, как она реализуется и какие механизмы применяются.

К числу конституционно-правовых конструкций недоверия относятся:

— выражение недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы, предусмотренное ст. 103 и ст. 117 Конституции РФ¹ (при этом обращают на себя внимание терминологические различия — если процедура инициируется Государственной Думой — Конституция РФ употребляет термин «недоверие», если же вопрос перед Государственной Думой ставит само Правительство РФ, то речь идет о «вопросе о доверии»);

— ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с выражением недоверия со стороны законодательного (представительного) органа и возможность обратиться к Президенту РФ с просьбой об отрешении его от должности;

— досрочное прекращение полномочий главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации;

— полномочие законодательного (представительного) органа субъекта РФ принимать решение о недоверии (доверии) главе субъекта, а также отдельным министрам, если этот законодательный орган участвовал в их назначении.

В названных случаях институционализация недоверия — это, по сути, механизм легализации и формализации недоверия между органами публичной власти, ведущий в конечном счете к достижению доверия в системе публичной власти.

Такая институционализация, в основе которой лежит дихотомия доверия и недоверия, предполагает сочетание метарегулирования (например, принцип взаимного доверия между государством и гражданами) и конкретных конституционно-правовых конструкций или институтов, этот принцип детализирующих. Доверие институционализируется через принципы, задачи, ценности. Недоверие — через конструирование конституционно-правового института недоверия и встраивания его в систему сдержек и противовесов как на уровне горизонтального, так и вертикального разделения власти.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 29.10.2024).

Сочетание метарегулирования и детального правового регулирования имеет ряд преимуществ, отражает особенности предмета и метода конституционного права — метарегулирование придает правовой системе гибкость и адаптивность, содержит потенциал приспособления к изменяющимся политико-правовым условиям и вызовам, способствует справедливости в правовом регулировании. В свою очередь детальное правовое регулирование привносит в правовое регулирование ясность, предсказуемость и конкретные конституционно-правовые конструкции и институты. Тем самым обеспечивается необходимый баланс между гибкостью и юридической определенностью в правовой системе. В. В. Комарова пишет: «В процессе конституционной реформы 2020 года в Конституции Российской Федерации произошла смена парадигмы использования термина, что можно оценить как ответ на современные вызовы, стоящие перед государством и обществом. Примером смены конституционной методологии может стать новая статья 75.1 Конституции России, в которой в полной мере проявляется отраслевой метод регулирования предмета» [6, с. 32].

Заключение. Выводы

Правовая доктрина играет важную роль в формировании правовых конструкций доверия и недоверия к публичной власти — она определяет установки и представления граждан о легитимности государственной власти и способна способствовать укреплению доверия к правовой системе.

«Доверие» как правовая категория, формируемая в рамках доктрины публичной власти, нуждается в переосмыслении, так как в условиях постмодерна и кризиса легитимности государства традиционные модели доверия становятся неэффективными.

Дефицит доверия к публичной власти может вести к «эрозии» институтов демократии и порождению авторитарных тенденций — отсутствие реализации правовых гарантий подрывает легитимность государства и усиливает дефицит доверия к власти, даже при наличии формально проработанных правовых норм.

Правовые конструкции недоверия в сфере властеотношений «государство-гражданин» не являются отрицательным феноменом, они необходимы для сохранения баланса в системе публичной власти и предупреждения злоупотреблений и обеспечения справедливости.

Современная правовая доктрина публичной власти должна активно использовать инструменты прозрачности, основанные на открытости информации и участии граждан в государственном управлении. В связи с этим значителен исследовательский потенциал вопросов взаимосвязи между правовой доктриной и публичным мнением, предполагающих изучение механизмов взаимодействия и влияния правовых конструкций на установки и представления граждан о публичной власти.

Список источников

1. Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации : науч. издание / науч. ред. В. О. Лучин. Москва : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2006. 323 с.
2. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. Москва : Юристъ, 2004. 192 с.
3. Нарутто С. В., Никитина А. В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 13–18. DOI: 10.18572/1812-3767-2022-7-13-18
4. Wolak J. Why Do People Trust Their State Government? // State Politics & Policy Quarterly. 2020. Vol. 20, Iss. 3. P. 313–329. DOI: 10.1177/1532440020913492
5. Украинцев В. Б., Савон И. В., Лепетикова И. Ю., Канаки В. В. Увольнение государственного служащего в связи с утратой доверия // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8, № 1. С. 347–348. DOI: 10.26140/anie-2019-0801-0082
6. Комарова В. В. Конституционно-правовая доктрина «доверие» в научной школе российского конституционализма // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2022. № 6 (94). С. 29–38. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.029-038

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 04.11.2024.

Дата рецензирования статьи / Revised: 20.11.2024.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 30.11.2024.
