

# **Теоретико-правовые аспекты феномена доверия в правотворчестве и правоприменении**

## **Theoretical and legal aspects of the phenomenon of trust in lawmaking and law enforcement**

**Макаренко Д.Г.**

Эксперт, ООО «Федеральный институт сертификации и оценки интеллектуальной собственности и бизнеса», г. Москва

e-mail: m54321@yandex.ru

**Makarenko D.G.**

Expert, Federal Institute for Certification and Assessment of Intellectual Property and Business, Moscow

e-mail: m54321@yandex.ru

### **Аннотация**

Целью настоящего исследования стали общественные отношения, где мы сосредоточились, в первую очередь, на феномене доверия, который играет значимую роль, а также отражении таких общественных отношений в системах правотворчества и правоприменения в той мере, в какой они регулируют социальное взаимодействие индивидуальных и коллективных субъектов. Под субъектом социального взаимодействия авторами статьи понимается человек, социальная общность, социальный институт, обладающий одновременно тремя свойствами, отличающими его от не обладающих субъектностью социальных единиц. Субъект социального взаимодействия: 1) осуществляет целеполагание; 2) располагает необходимыми для достижения поставленных целей ресурсами и/или возможностями для их обретения; 3) осуществляет систематическую деятельность по достижению поставленных целей. В феномене доверия по отношению к субъекту социального взаимодействия авторами статьи выделены три основных типа: «доверие в согласии», которое формируется в результате оценки действий, уже совершенных субъектом социального взаимодействия; «доверие в ожидании», которое является результатом оценки образа будущих действий субъекта социального взаимодействия; «доверие в деятельности», которое формируется в ситуации совместной деятельности субъектов социального взаимодействия, в ходе которой они совместно определяют (или, как минимум, согласовывают) цели и приоритеты, распоряжаются ресурсами, планируют и осуществляют конкретные действия для достижения поставленных целей. «Доверие в деятельности», по мнению авторов статьи, является формой доверия, имеющей наиболее важное значение для обеспечения устойчивости правовой системы и поддержания общественного согласия, поскольку побуждает всех участников такой деятельности к максимальной взаимной информированности, добросовестности мотивов, выполнению принятых на себя обязательств. В статье рассмотрены возможные направления совершенствования правового регулирования значимых для устойчивого развития общества и государства общественных отношений, в которых доверие является существенным фактором. **Ключевые слова:** когнитивно-аффективный феномен, субъект социального взаимодействия, орган общественной самодеятельности, присяга, наукоград, сообщество.

### **Abstract**

The purpose of this study is public relations, where we focus primarily on the phenomenon of trust, which plays a significant role, as well as the reflection of such public relations in the systems of lawmaking and law enforcement to the extent that they regulate social interaction of individual and collective subjects. The authors of the article understand the subject of social interaction as a person,

a social community, a social institution that simultaneously possesses three properties that distinguish it from social units that do not have subjectivity. The subject of social interaction: 1) sets goals; 2) has the resources and/or opportunities to achieve the goals; 3) carries out systematic activities to achieve the goals. In the phenomenon of trust in relation to the subject of social interaction, the authors of the article identify three main types: "trust in agreement", which is formed as a result of assessing the actions already committed by the subject of social interaction; "trust in expectation", which is the result of assessing the image of future actions of the subject of social interaction; "trust in activity", which is formed in a situation of joint activity of subjects of social interaction, during which they jointly define (or, at least, agree on) goals and priorities, manage resources, plan and implement specific actions to achieve the set goals. "Trust in activity", according to the authors of the article, is a form of trust that is most important for ensuring the sustainability of the legal system and maintaining public harmony, since it encourages all participants in such activity to maximum mutual awareness, good faith motives, and fulfillment of their obligations. The article considers possible areas for improving the legal regulation of social relations that are significant for the sustainable development of society and the state, in which trust is an essential factor.

**Keywords:** cognitive-affective phenomenon, subject of social interaction, body of public initiative, oath, science city, community.

## Введение

Феномен доверия играет исключительно важную роль в современном обществе. Наличие или отсутствие доверия является одним из основополагающих факторов, определяющих как характер взаимоотношений между людьми, так и взаимодействия государства и общества. Понятие доверия используется для указания на одно из необходимых условий достижения стратегических целей социально-экономического развития страны.

В 2020 г. Конституция Российской Федерации была дополнена ст. 75.1, согласно которой взаимное доверие государства и общества закреплено в качестве одного из конституционных приоритетов, направленного на формирование и поддержание государственно-общественного партнерства, основанного на балансе индивидуальных свобод и общественной солидарности.

Понятие доверия и производных от него используется в государственном управлении и в нормативных актах для обозначения широкого круга социальных и государственно-правовых явлений, включено в Конституцию Российской Федерации, Гражданский и Уголовный кодексы, законодательство об избирательных правах и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и другие правовые акты.

Анализ содержания понятия доверия и его применение в праве является актуальной исследовательской и научно-практической задачей, так как понятие доверия до сих пор не получило нормативного определения, несмотря на широкое применение в правотворчестве и правоприменении.

Феномен доверия имеет высокую значимость для осуществления всех основных регулируемых правом видов человеческой деятельности – экономической, образовательной, воспитательной, культурной, информационной, управленческой, политической и др.

В России идея поддержания государством доверия субъектов права получает своё юридическое выражение в конституционном принципе, который чаще всего формулируют как принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

В психологии, философии, социологии, экономике доверию уделяется большое внимание, однако в юриспруденции этот феномен изучен недостаточно полно.

Юридическая наука не имеет однозначной трактовки феномена доверия в праве. И.З. Аюшеева и Т.В. Сойфер подчеркивают особое значение феномена доверия в юридической сфере и указывают на отсутствие его легального определения [1]. Одновременно с тем, понятие «доверие» не относится к общеупотребимым словам и выражениям, которым в правовых актах придается специальное значение.

Объектом проведенного исследования стали общественные отношения, в которых феномен доверия играет значимую роль, и их отражение в системах правотворчества, правоприменения, правосудия и принуждения в той мере, в какой они регулируют социальное взаимодействие индивидуальных и коллективных субъектов.

Данный подход к определению объекта исследования находится в русле социологической концепции права, глубоко разработанной Д.А. Керимовым, полагавшим, что основы права лежат в общественной жизнедеятельности и существующих правоотношениях [2].

Под субъектом социального взаимодействия в данном исследовании понимается человек, социальная общность, социальный институт, обладающий одновременно тремя свойствами, отличающими его от не обладающих субъектностью социальных единиц.

Субъект социального взаимодействия:

1. осуществляет целеполагание;
2. располагает необходимыми для достижения поставленных целей ресурсами и/или возможностями для их обретения;
3. осуществляет систематическую деятельность по достижению поставленных целей.

Отсутствие одного или нескольких приведенных выше свойств не позволяет квалифицировать социальную единицу в качестве субъекта социального взаимодействия и выводит такие социальные взаимодействия за пределы рассмотрения в данной работе.

Предметом настоящего исследования является место и функции феномена доверия в системах правотворчества, правоприменения, правосудия и принуждения.

Цель исследования состоит в определении оснований и основных форм проявления доверия у субъектов социального взаимодействия в российской правовой системе в настоящее время и в перспективе.

Задачи исследования:

- выявление и систематизированное описание эксплицитных и имплицитных оснований феномена доверия в общественных отношениях, представляющих собой взаимодействие индивидуальных и коллективных субъектов;
- выявление проблемных аспектов в правовом регулировании социального взаимодействия индивидуальных и коллективных субъектов в ряде отраслей современного российского права, где наличие доверия является существенным условием для устойчивого развития общества и государства;
- формирование предложений по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, в которых доверие является значимым фактором.

Научная новизна исследования заключается в определении доверия как элемента правоотношений, которые возникают в различных отраслях права и сферах правового регулирования, в частности, в конституционном, гражданском, трудовом, уголовном праве, и служат системообразующим юридическим фактом для формирования, изменения и прекращения правовых отношений, в основании которых лежит когнитивно-аффективный феномен доверия.

Анализируя феномен доверия как сложное, противоречивое, многогранное социальное явление, автор настоящей работы опирался на комплексную теорию права, сформулированную в работах С.И. Захарцева и В.П. Сальникова [3] и заключающуюся в объективном, реальном, деидеализированном, деидеологизированном познании права, не допускающем господства какой-либо концепции.

В результате проведенного исследования сформулированы следующие положения:

1. Доверие имеет двойственную когнитивно-аффективную (рационально-эмоциональную) природу и представляет собой результат сложносочиненного оценивания, которое осуществляет субъект социального взаимодействия (человек, социальная общность, социальный институт).
2. Результатом оценки меры и качества осведомленности субъекта социального взаимодействия о существенных для данного взаимодействия обстоятельствах

является формирование доверия/недоверия к субъекту социального взаимодействия по признаку «владения вопросом».

3. Результатом оценки мотивов и целей субъекта социального взаимодействия является формирование доверия к субъекту социального взаимодействия, если его мотивы понимаются как «разумные и добросовестные», и наоборот – недоверия, если мотивами его действий видятся, например, самоуправство, корысть и под.
4. Результатом оценки возможностей субъекта социального взаимодействия выполнить принятые на себя обязательства, наличия у него необходимых для этого материальных и нематериальных ресурсов является формирование доверия к субъекту социального взаимодействия, если его обязательства оцениваются как реально выполнимые.
5. Результатом оценки соответствия совершаемых субъектом социального взаимодействия действий, заявленных данным субъектом целям (намерениям, обязательствам), является формирование доверия к субъекту социального взаимодействия в случае, когда результат может быть описан устойчивым выражением «слова не расходятся с делом».
6. Основаниями для формирования по отношению к субъекту социального взаимодействия устойчивого доверия, в котором когнитивная составляющая преобладает над аффективной, являются следующие полученные в результате оценивания представления:
  - оцениваемый субъект осведомлен обо всех существенных обстоятельствах и аспектах ситуации, в которой он бытует и действует;
  - оцениваемый субъект действует разумно и добросовестно;
  - оцениваемый субъект располагает всеми необходимыми для достижения поставленных целей ресурсами;
  - действия оцениваемого субъекта соответствуют заявленным целям и мотивам.
7. В феномене доверия по отношению к субъекту социального взаимодействия в соответствии с размещением объекта оценки на временной шкале могут быть выделены три основных типа:
  - «доверие в согласии», которое формируется в результате оценки действий, уже совершенных субъектом социального взаимодействия;
  - «доверие в ожидании», которое является результатом оценки образа будущих действий субъекта социального взаимодействия;
  - «доверие в деятельности», которое формируется в ситуации совместной деятельности субъектов социального взаимодействия, в ходе которой они совместно определяют (или, как минимум, согласовывают) цели и приоритеты, распоряжаются ресурсами, планируют и осуществляют конкретные действия для достижения поставленных целей.
8. «Доверие в деятельности», по мнению автора настоящей работы, является наиболее значимой для обеспечения устойчивости правовой системы и поддержания общественного согласия формой доверия, поскольку побуждает всех участников такой деятельности к максимальной взаимной информированности, добросовестности мотивов, выполнению принятых на себя обязательств.

### Обсуждение

Первым этапом анализа феномена доверия в праве стало выявление эксплицитных и имплицитных оснований феномена доверия в социальном взаимодействии индивидуальных и коллективных субъектов.

«Словарь русского языка» С.И. Ожегова поясняет лексическое значение слова «доверие» как «уверенность в чьей-нибудь добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь», а согласно «Толковому словарю живого великорусского языка» В.И. Даля, «довѣріе» есть «чувство или убеждѣніе, что такому-то лицу; обстоятельству или надеждѣ

можно доверять, верить; вера в надежность кого, чего». «Словарь русского языка» Д.Н. Ушакова определяет доверие как «убежденность в чьей-н. честности, порядочности; вера в искренность и добросовестность кого-н.». Очевидно, что во всех трех формулировках используются однокоренные слова: «уверенность» и «вера», «убеждение» и «убежденность».

Многие исследователи в своих работах описывают доверие как явление исключительно благоприятное, представляющее собой основу социального и человеческого капитала. Формирование социального капитала трансформирует взаимоотношения и взаимодействия акторов, повышая эффективность их деятельности. Вместе с тем человеческий капитал менее осязаем, чем материальный, однако, именно он повышает эффективность любой производственной деятельности. Индивидуальный человеческий капитал идентифицируется в приобретаемых навыках и знаниях. В то время как социальный капитал в целом повышает эффективность любой деятельности, любого социального действия. Рост обобщенного доверия в любой социальной группе сопровождается увеличением надежности, и таким образом, оптимизацией социального капитала. Напротив, низкое доверие минимизирует социальный капитал общества, формируя низкую культуру доверия индивидов в целом. Вместе с тем отношения доверия часто взаимовыгодны и стимулируются социальными акторами.

Ф. Фукуяма утверждал, что «благополучие страны, а также ее состязательная способность на фоне других стран определяются одной универсальной культурной характеристикой, присущей ее обществу — уровнем доверия» [4]. На сегодняшний день эта точка зрения находит отражение в той позиции, которая принимает феномен доверия как одно из основополагающих условий достижения стратегических целей социально-экономического развития страны. О необходимости укрепления доверия в обществе, между государствами в целях развития, эффективного функционирования ряда институтов — экономики, политики, права говорят представители государственной власти, известные исследователи и эксперты в таких областях, как психология, социология, экономика, политика, юриспруденция и мн. др.

Автор настоящего исследования не склонен воспринимать феномен доверия как абсолютное благо хотя бы по той причине, что именно состояние доверия одного индивида к другому или к группе таковых является едва ли не единственным инструментом для введения в заблуждение или манипуляции. Доверие, как и любое другое чувство, в известной степени «слепое» и необъективно, ввиду чего опираться на него при принятии сколь-нибудь значимых решений представляется весьма опасным, а связанные с этим ошибки могут привести к очень неприятным последствиям.

Доверие может выступать как разновидность общественных отношений (лично-доверительных), но не как самостоятельный вид правоотношений, составляя при этом существенный элемент этих правоотношений: гражданских, семейных, трудовых, имущественных, правоотношений в сфере избирательного права и т.д. [4; 5]. Феномен доверия является неотъемлемой частью всех форм социального взаимодействия, доверие входит в число системообразующих факторов современного общества и выступает в роли одного из главных регуляторов социальных отношений [6; 7].

В качестве объекта оценивания, результатом которого является возникновение у социального субъекта состояния доверия/недоверия, могут выступать следующие социальные феномены:

- информация («этим сведениям можно верить», «это правда»);
- другой субъект социального взаимодействия (человек, социальная общность, социальный институт) в целом («с этим человеком я пойду с ним в разведку», «я всегда голосую за эту партию» и под.;
- отдельно взятое действие (бездействие), свойство, качество другого субъекта социального взаимодействия («я не знаю, какой он человек, но водитель он профессиональный»).

В процессе формирования доверия по отношению к другому субъекту социального взаимодействия в целом (данный тип доверия можно назвать генерализованным) могут быть выделены следующие элементы (объекты) оценивания:

- оценка меры и качества осведомленности субъекта социального взаимодействия о существенных обстоятельствах;
- оценка мотивов и целей субъекта социального взаимодействия;
- оценка возможностей субъекта социального взаимодействия выполнить принятые на себя обязательства, наличия у него необходимых для этого материальных и нематериальных ресурсов;
- оценка соответствия совершаемых субъектом социального взаимодействия действий, заявленных данным субъектом целям (намерениям, обязательствам).

В большинстве случаев основанием для возникновения доверия является представление о субъекте социального взаимодействия как о хорошо осведомленном, знающем, владеющем всей полнотой информации.

Можно выделить две группы правовых инструментов, направленных на формирование и поддержание доверия во взаимодействии социальных субъектов по признаку осведомленности, информированности [8; 9].

Первая группа правовых инструментов гарантирует физическим и юридическим лицам доступ к информации о деятельности институтов публичной власти.

Законодателем созданы правовые условия для обеспечения доверия субъектов социального взаимодействия к органам государственной власти и местного самоуправления, которые обязаны не только владеть необходимой для реализации их полномочий информацией, но и делиться ею в установленном законом порядке.

Вторая группа правовых механизмов задает правовые рамки и стимулы для информирования органов власти и местного самоуправления о проблемах и чаяниях граждан, общественных объединений, хозяйствующих субъектов.

Правовые основы такого информирования заложены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому граждане вправе обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления с предложениями, заявлениями, жалобами.

По мнению автора исследования, представление о чистоте помыслов субъектов социального взаимодействия является одновременно одним из наиболее значимых оснований для возникновения и укрепления доверия, но вместе с тем и наиболее труднодоступным для правового регулирования в силу того, что здесь мы имеем дело не с объективно доступными для наблюдения и оценки действиями субъектов, а с их внутренним миром.

Именно в силу изложенных обстоятельств в современном российском законодательстве закреплён институт присяги, который нами интерпретируется как культурно-правовой ритуал, служащий подтверждению разумности и добросовестности мотивов субъекта социального взаимодействия.

Действующее российское законодательство содержит целый ряд норм, обязывающих гражданина приносить присягу, и включающих в себя текст присяги, после принесения которой гражданин получает право действовать в составе, а в ряде случаев и от имени государственного института.

Особого рода присягу представляет собой брачная клятва, которую произносят вступающие в брак люди (в православном обществе брачная клятва это синоним венчание). Эта разновидность присяги по своей сути и структуре близка к присяге, которую дают должностные лица, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, однако ее принесение не является обязательным условием для вступления в брак. Согласно ст. 12 Семейного кодекса Российской Федерации, для заключения брака достаточно взаимного добровольного согласия мужчины и женщины, вступающих в брак, и достижения ими брачного возраста.

Действующее российское законодательство содержит целый ряд норм, обязывающих гражданина приносить присягу, и включающих в себя текст присяги, после принесения которой гражданин получает право действовать в составе, а в ряде случаев и от имени государственного института.

Наиболее обобщенной по содержанию является присяга, которую приносят лица, приобретающие гражданство Российской Федерации не по праву рождения, а по иным предусмотренным законом основаниям. Статьей 21 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. N 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» установлен текст присяги, согласно которому лицо, добровольно и осознанно принимающее гражданство Российской Федерации торжественно клянется «соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан; исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества; защищать свободу и независимость Российской Федерации; быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

Наряду с обещанием совершать определенные действия (соблюдать законы и исполнять обязанности), гражданин обещает руководствоваться определенными мотивами – верностью России и уважением к ее культуре, истории и традициям, а государство принимает на себя установленные Конституцией обязательства по защите его прав и свобод.

Согласно ст. 82 Конституции Российской Федерации, при вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит присягу, согласно которой он клянется «верно служить народу».

Статьей 40 Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» утверждены порядок принесения и текст Военной присяги, согласно которому военнослужащий присягает на «верность своему Отечеству – Российской Федерации». Верность – это морально-этическое и нравственное понятие, согласно словарю Ожегова: стойкость и неизменность в чувствах и отношениях, в исполнении своих обязанностей.

Особую общественную значимость имеет безупречность мотивов, которыми руководствуются представители судебной власти и правоохранительных органов, иные лица, участвующие в осуществлении правосудия, в связи с чем законодательством предусмотрено принесение ими присяги и утверждены соответствующие тексты.

Статьей 8 Закона РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» определен следующий порядок принесения присяги судьей, впервые назначенным (избранным) на должность: в торжественной обстановке он произносит текст следующего содержания: «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть».

Практически идентичным является текст присяги, которую приносит судья Конституционного Суда Российской Федерации, установленный ст. 10 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Отличие заключается в том, что судья Конституционного Суда клянется «подчиняться только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более».

Статьей 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» установлено содержание присяги адвоката, близкой по своему содержанию присяге судей, что закономерно, поскольку справедливый и гуманный суд является одной из ключевых опор закрепленного Конституцией Российской Федерации государственного строя.

Статьей 332 Уголовно-процессуальный кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ предусмотрено приведение к присяге присяжных заседателей. В утвержденном ч. 1 указанной статьи тексте присяги дважды подчеркивается интеллектуально-нравственная безупречность мотивов, которыми должны руководствоваться присяжные заседатели при разрешении уголовного дела. Присяжный заседатель клянется исполнять свои обязанности «честно и беспристрастно, принимать во внимание все

рассмотренные в суде доказательства, как уличающие подсудимого, так и оправдывающие его, разрешать уголовное дело по своему внутреннему убеждению и совести, не оправдывая виновного и не осуждая невиновного, как подобает свободному гражданину и справедливому человеку».

Точная и добросовестная фиксация фактов, обстоятельств, имеющих юридическое значение, играет важную роль как в гражданском обороте, так и для быстрого и правильного разрешения дел судами, в связи с чем лицо, претендующее на получение статуса нотариуса, также приводится к присяге в соответствии со ст. 14 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-I. В тексте присяги нотариуса особо отмечается, что в своем поведении он будет «руководствоваться принципами гуманности и уважения к человеку».

Соответствующими федеральными законами утверждены порядок принесения и текст присяги сотрудников федеральных органов исполнительной власти, к чьим полномочиям относится обеспечение правопорядка и безопасности – органов внутренних дел Российской Федерации, уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы, органов принудительного исполнения, войск национальной гвардии, таможенного органа.

Особого рассмотрения заслуживает закреплённая в соответствующих федеральных законах присяга, которую приносят сотрудники органов прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации.

Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, и гражданин, впервые назначаемый на должность в Следственном комитете, приносят близкую по содержанию присягу, в которой особое внимание уделено морально-нравственным основаниям их деятельности.

В присяге прокурора, текст которой утвержден ст. 40.4 Федерального закон от 17 января 1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации», назначаемый на должность прокурора гражданин обязуется «дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры».

В присяге сотрудника Следственного комитета Российской Федерации, утвержденной ст. 19 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», гражданин обязуется «быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции Следственного комитета Российской Федерации».

Примечательно, что в обеих присягах прямым текстом говорится о последствиях, к которым приведет нарушение присяги:

- «Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры»;
- «Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в Следственном комитете Российской Федерации».

Большинство закреплённых в федеральных законах и Конституции Российской Федерации текстов присяги не содержат положений об ответственности, которая наступает в случае нарушения присяги, что отличает их и от советских традиций в данном культурно-правовом ритуале. Военная присяга Красной армии в период с 1939 по 1947 г. завершалась словами: «Если же по злому умыслу я нарушу эту мою торжественную присягу, то пусть меня постигнет суровая кара советского закона, всеобщая ненависть и презрение трудящихся». Присяга гражданина Союза Советских Социалистических Республик, вступающего в ряды Вооруженных Сил, завершалась похожими словами: «Если же я нарушу эту мою торжественную присягу, то пусть меня постигнет суровая кара советского закона, всеобщая ненависть и презрение товарищей» [10].

Формирование доверия к субъекту социального взаимодействия в результате оценки выполнимости его обязательств имеет существенное значение для формирования и



поддержания доверия к институту выборов в целом и к участвующим в избирательных кампаниях кандидатам.

В целях защиты волеизъявления избирателей от искажающего воздействия обещаний, привлекательных, но не подкрепленных реальными ресурсами и механизмами, законодательством о выборах и референдумах установлен ряд ограничений при проведении предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума.

Выполнение взятых на себя обязательств оценивается авторами исследования как одно из основополагающих во взаимодействии государства и общества, должностных лиц и граждан. Как и в случае с оценкой выполнимости обязательств, крайне важную роль данное основание доверия играет в обеспечении эффективного функционирования института выборов.

Создание правовых механизмов, принуждающих лиц, занявших выборные должности, к выполнению предвыборных обещаний, представляется в рамках действующего законодательства невыполнимой задачей. При этом в ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, устанавливающие правовой статус «наказов избирателей», а также правовые и организационно-финансовые механизмы для их выполнения.

Тем самым у избирателей появляется опыт голосования за кандидатов, которые ответственно относятся к своим предвыборным обещаниям, выполняют их и информируют об этом избирателей. Такого рода практики безусловно поддерживают высокий уровень доверия к институту выборов, побуждают избирателей к осознанному волеизъявлению.

Ярким примером такой практики является реализация на протяжении уже более чем восьми лет Закона Новосибирской области от 01.07.2015 N 574-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Новосибирской области».

Статьей 2 указанного Закона установлено, что «наказами являются одобренные собраниями избирателей предложения по социально-экономическому развитию Новосибирской области, направленные в ходе предвыборной кампании зарегистрированным кандидатам в депутаты Законодательного Собрания Новосибирской области и включенные в программу реализации наказов, утвержденную Законодательным Собранием».

Целью наказов избирателей является повышение уровня и качества жизни населения Новосибирской области».

Председатель Законодательного Собрания Новосибирской области А.И. Шимкив следующим образом прокомментировал общественную значимость данного закона: «Совершенно не заблуждаюсь по поводу хрупкости, уязвимости такого понятия, как доверие. Более того, всем знакома фраза: доверяй, но проверяй. Скажу честно: пройти такую народную проверку моим коллегам – депутатам всех уровней – во многом помог еще один ответственный институт, который в Новосибирской области закреплен законом о наказах. Собственно, этот общественный институт так и называется – наказания избирателей. В Новосибирской области он работает с 2002 года. И надо сказать, что очень успешно работает, но только 5 лет назад нам удалось проработать и внести в законодательство порядок участия жителей в формировании программы наказов. Для примера могу сказать: если в предыдущий созыв это 3 180 наказов на сумму 42 млрд рублей, то сейчас мы, в эту выборную кампанию, набрали уже почти 20 тысяч наказов. Это говорит о том, что люди этому закону стали доверять и участвуют в полной мере».

Автором исследования проведен анализ трех основных типов доверия, выделенных в соответствии с размещением объекта оценки на временной шкале: «доверие в согласии», «доверие в ожидании», «доверие в деятельности».

«Доверие в согласии, формирующееся в результате оценки действий, уже совершенных субъектом социального взаимодействия, может иметь пассивную и активную реализацию. В первом случае участник социального взаимодействия, с одной стороны, не выражает протест против принятого решения, не обжалует его в установленном порядке, но с другой стороны, не участвует в его реализации. Во втором случае человек социальная группа становится деятельным участником исполнения принятого решения и проведения его в жизнь».

Активная форма реализации «доверия в согласии» представляется автором настоящего исследования более устойчивой и значимой для обеспечения устойчивости правовой системы.

Например, распоряжением Правительства РФ от 11.12.2023 N 3547-р утверждена Концепция сокращения потребления алкоголя в Российской Федерации на период до 2030 г. и на дальнейшую перспективу. Успех реализации данной концепции напрямую зависит от уровня активной формы «доверия в согласии» со стороны граждан к принимаемым Правительством мерам.

«Доверие в ожидании», являющееся результатом оценки образа будущих действий субъекта социального взаимодействия, также имеет пассивную и активную формы реализации.

Значимыми сферами общественно-политической жизни и государственного управления, в которых наличие активной формы «доверия ожидания» является необходимым условием поступательного развития и общественного согласия, являются референдум и свободные выборы как «высшее непосредственное выражение власти народа», а также стратегическое планирование как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Рассматривая данный тип доверия, авторы настоящей работы приходят к выводу, что понимание доверия в праве тесно связано с концепцией защиты правомерных ожиданий, которая означает обязанность органов государственной власти осуществлять свою деятельность с учетом данных ими обещаний и без их нарушения.

Лицензирование отдельных видов деятельности, деятельность по формированию и внедрению государственных стандартов может рассматриваться как один из правовых инструментов обеспечения правомерных ожиданий участников гражданского оборота.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», «лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности».

Таким образом, наличие лицензии у хозяйствующего субъекта, осуществляющего потенциально опасную деятельность, является основанием для доверия такому субъекту со стороны потребителей производимых им товаров, услуг. Государство в лице лицензирующего органа в данном случае является гарантом правомерных ожиданий со стороны потенциальных потребителей, их уверенности в том, что обладатель лицензии располагает всеми необходимыми ресурсами как материального, так и нематериального характера (квалификация, опыт), чтобы минимизировать риски причинения ущерба.

Особую роль в формировании и поддержании доверия играет практика разработки стандартов, в которую вовлекаются участники соответствующей деятельности. Такая практика не только способствует формированию адекватных и обоснованных ожиданий, но и является эффективным инструментом профилактики социальных конфликтов.

Особое значение установление разумных, выполнимых, обоснованных и понятных требований к субъекту правоотношений имеют требования к государственной службе в целом и государственным служащим в частности.

Декларируется, что государственная служба в Российской Федерации и во всем мире создана для обслуживания и блага граждан. Это вид деятельности, осуществляемый на

профессиональной основе с целью удовлетворения потребностей государства и напрямую связанный с осуществлением полномочий от его имени и от имени органов власти всех уровней. В настоящее время государственные службы по всему миру сталкиваются с новыми вызовами, связанными, в том числе, с ростом запроса общества на добросовестность и добропорядочность государственной службы и государственных институтов в целом.

Как показывает мировая практика, добропорядочность государственных институтов формируется в результате динамичного взаимодействия добропорядочности организаций (т.е. единичных государственных ведомств), добропорядочности индивидов (т.е. собственно государственных служащих) и эффективных механизмов правоприменения и подотчетности. Будучи взаимосвязаны, все вышеперечисленные аспекты взаимно усиливают или, наоборот, ослабляют друг друга. Поскольку государственные институты представляют собой сложные системы, их добропорядочность не измеряется только отсутствием коррупции, хотя это важный фактор. Добропорядочность институтов – это, прежде всего, динамичный процесс формирования культуры, призванный гарантировать выполнение государственными служащими возложенных на них обязанностей на высоком человеческом и профессиональном уровне и в интересах общества. Соответственно, приверженность добросовестности подразумевает создание механизмов, повышающих вероятность того, что институты будут не только на бумаге, но и на практике придерживаться тех ценностей, о которых они публично заявляют.

На текущий момент принципы честности, безупречности, ответственности и подотчетности не являются приоритетными в регулировании госслужбы Российской Федерации, поскольку они не прописаны ни в законодательстве, ни в документах стратегического планирования. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» упоминают, среди прочих, только принципы открытости и профессионализма (компетенции). Что касается «Основных направлений развития государственной службы РФ на 2019–2021 гг.» (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24.06.2019 № 288), то они, в основном, фокусируются на внедрении новых форм профессионального развития госслужащих.

Исследования качества власти уже достаточно давно и однозначно указывают на высокую востребованность обществом иного, более высокого качества госслужбы, безупречной, добросовестной и более ориентированной на общество и человека. Подобный запрос формируется, в том числе, как реакция на известные примеры, когда государственные служащие, вместо сознательного выбора служения обществу и государству, демонстрируют восприятие госслужбы как своего рода «места кормления».

Чтобы ответить на многочисленные вызовы в этой области, на передний план государственной повестки, включая деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, может быть выдвинута проблематика безупречной государственной службы. Акцент на вопросах добропорядочности представляется еще более важным в свете изменений методов работы государственных служащих в результате общего движения в сторону цифровизации, создающего новые, зачастую еще более противоречивые ценностные дилеммы с точки зрения проявления человечности и профессионализма.

В рамках исследования отражения феномена доверия в действующем российском законодательстве проведен анализ возможных направлений совершенствования правового регулирования значимых для устойчивого развития общества и государства общественных отношений, в которых доверие является существенным фактором.

Особый интерес, с точки зрения авторов настоящей работы, представляют общественные объединения в форме «органа общественной самодеятельности», которая позволяет гражданам объединяться для совместного решения социальных проблем без издержек на регистрацию юридического лица и вытекающих из этого обязанностей.

Важным направлением для дальнейшего развития исследования является совершенствование законодательства в целях укрепления взаимного доверия государства и граждан в сфере стратегического планирования путем формирования особого рода органов общественной самодеятельности, способных стать ответственными и конструктивными участниками диалога по вопросам определения целей и приоритетов в документах стратегического планирования всех уровней.

Первая из рассматриваемых инициатив была разработана совместно с экспертами Лебедевского клуба, который был учрежден 11 марта 2011 г. в г. Троице Московской области как орган общественной самодеятельности в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и ст. 33 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В рамках настоящей работы совместно с экспертами Лебедевского клуба проведен анализ разработанных нормотворческих инициатив, а также Лебедевский клуб рассмотрен как эффективная форма организации систематической продуктивной совместной деятельности субъектов социального взаимодействия, способствующей поддержанию и укреплению доверия.

Предметом рассмотрения в настоящей статье стали концепции трех нормативно-правовых актов (проект этих нормативно-правовых актов был разработан В.Г. Владимировой), разработанных в рамках экспертного сопровождения деятельности Совета по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации» [11]:

1. Концепция Закона г. Москвы «О наукоградах города Москвы».
2. Концепция нормативного правового акта, направленного на поддержку инициатив в рамках государственно-частного и общественно-государственного партнерства, целью которых является создание и развитие малых инновационных городов (МИГ и России).

Под инновационным малым городом здесь предлагается понимать как существующий город со статусом наукограда Российской Федерации, так и вновь создаваемое место жительства людей.

Автор концепции предлагает ввести в правовой оборот понятие «общественно-государственного партнерства», под которым понимается согласованная совместная деятельность следующих субъектов социального взаимодействия:

- хозяйствующие субъекты – организации реального сектора экономики, заинтересованные в модернизации существующих и/или создании новых производственных (торговых, логистических) площадок. Данные организации создают для малого инновационного города экономическую основу жизни, образуют объединяющий жителей города хозяйственный оборот;
- субъекты деятельности в социальной сфере (образование, наука, здравоохранение, культура, социальное обеспечение). Данные субъекты формируют единое образовательно-культурное пространство малого инновационного города, обеспечивают удовлетворение запроса хозяйствующих субъектов на подготовку кадров, на исследования и разработки;
- солидарное сообщество – люди, объединенные вокруг инициативы по созданию и/или развитию малого инновационного города, образующие его первоначальное население;
- органы государственной власти и местного самоуправления – профильные федеральные и региональные органы власти и органы местного самоуправления, к полномочиям которых относится принятие решений, необходимых для создания и/или развития малого инновационного города.

В рамках Концепции предложена следующая последовательность действий по созданию и развитию малого инновационного города.

Создание (новый этап развития) малого инновационного города (МИГ) начинается с образования коллективного субъекта – сообщества людей, объединившихся в целях развития (создания) малого инновационного города. В составе сообщества должны быть представители всех перечисленных выше субъектов. Нормативным актом могут быть установлены требования к численности и составу сообщества, а также способы подтверждения серьезности намерений его участников.

Чтобы получить необходимые для развития МИГа ресурсы (земельный участок и иные), сообщество представляет в уполномоченный орган План развития (создания) малого инновационного города.

Нормативным актом могут быть установлены перечень обязательных разделов Плана и требования к их содержанию, например:

- запрос на земельный участок (с обоснованием размеров и типа застройки);
- план развития хозяйственной деятельности в сфере промышленности с описанием предполагаемых к модернизации (созданию) новых производственных площадок;
- план создания материальной инфраструктуры (свет, вода, тепло, дороги);
- план создания социальной инфраструктуры (образование, медицинская помощь, здоровый образ жизни);
- порядок решения вопросов местного значения (самоуправления);
- запрос на меры государственной поддержки с обоснованием объема, форм и сроков предоставления;
- календарный план.

Для оценки обоснованности и выполнимости Плана создания и развития малого инновационного города проводится экспертиза, для этих целей может быть создан специализированный фонд (по аналогии, например, с Российским научным фондом, Фондом развития промышленности и пр.).

Если План создания и развития малого инновационного города признан обоснованным и реалистичным, то сообщество приступает к его выполнению, вкладывая в это собственные ресурсы, а также получая государственную поддержку в соответствии с утвержденным календарным планом.

Анализ двух рассмотренных выше концепций нормативных правовых актов показывает, что в обоих случаях автором предпринята попытка сформировать правовые условия для развития гражданской субъектности и основанного на взаимном доверии взаимодействии социальных субъектов.

Прописанный в обеих концепциях правовых актов порядок осуществления совместной деятельности субъектов социального взаимодействия создает условия для формирования и укрепления доверия, поскольку побуждает всех участников такой деятельности к максимальной взаимной информированности, добросовестности мотивов, выполнению принятых на себя обязательств.

### **Заключение**

Одним из ключевых инструментов, которым государство пользуется для формирования базовых оснований для доверия в различных сферах социальной, хозяйственной, культурной деятельности, является установление ограничений, в буквальном смысле, правовых рамок.

Правовыми механизмами обеспечения доверия в системе права является комплекс законодательных органов, кодифицированных норм законов, судебной системы и системы исполнения судебных решений.

Автором сформирована типология мер правового регулирования в целях обеспечения доверия во взаимодействии социальных субъектов, включающая в себя:

- установление требований к субъекту деятельности;
- установление запретов на бытование в социальном пространстве факторов, разрушительных для физического и психического здоровья людей и общества в целом, включая запрет на оборот опасных предметов (веществ), запрет на

- распространение деструктивной информации (клевета и под.), запрет на распространение деструктивных идей;
- вовлечение в совместную деятельность по принятию и исполнению решений, включая стратегическое планирование.

## Литература

1. Аюшеева И. З., Сойфер Т. В. К вопросу о доверии в гражданском праве // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 11 (192). С. 9–20.
2. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права. М., 2000.
3. Захарцев С. И., Сальников В. П. Философия. Философия права. Юридическая наука: Монография. М.: Юрлитинформ, 2015. 264 с. DOI: 10.17513/np.454.
4. Фукуяма, Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма; пер. с англ. Д. Павловой. – М.: АСТ, 2008. – 730 с.
5. Тихонова Ж. К. Доверие в правовом регулировании // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11 (203). С. 14–15.
6. Карцхия А. А., Макаренко Д. Г. Доверие как правовой фактор // Образование и право. 2024. № 2. С. 1–19.
7. Макаренко Д. Г., Задорин И. В. Право и доверие // Мониторинг правоприменения. 2023. № 4 (49). С. 8–15.
8. Макаренко Д. Г. Механизмы формирования доверия общества к институтам государственной власти // Мониторинг правоприменения. 2021. № 2 (39). С. 21–26.
9. Головкин Р. Б., Зыбин П. Д., Макаренко Д. Г., Пысин С. А. Правовое формирование цифровой среды доверия // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2019. № 3. С. 143–151.
10. Материалы: Военная присяга Красной армии в период с 1939 по 1947 гг. URL: <https://topwar.ru/2686-kak-transformirovalsya-tekst-voinskoj-prisyagi-v-rossii.html> (Дата обращения 25.07.2024 г.).
11. Материалы: экспертное сопровождение деятельности Совета по приоритетному направлению научно-технологического развития «Связанность территории Российской Федерации». URL: <https://area-sntr.ru/> (дата обращения 8.08.2024 г.).