

И.В. Мерсиянова,
Е.И. Пахомова
Национальный
исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»,
В.Н. Якимец
Институт системного анализа
РАН

РОЛЬ ДОВЕРИЯ К ГОССЛУЖАЩИМ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Доверие является одной из важнейших установок, определяющих как характер взаимодействия гражданского общества и государства, так и вовлеченность населения в повседневные практики гражданского общества и деятельность негосударственных некоммерческих организаций. Доверие населения к государственным служащим выступает основой совместной деятельности, служит поддержанию социальных норм, обеспечивает определенный уровень коммуникации. Существующий уровень доверия в определенной ситуации формирует перцептивную установку на ее восприятие.

В связи с этим является актуальной, во-первых, необходимость изучения феномена доверия в сфере государственной службы, определения его слагаемых и форм проявления, во-вторых, разработка комплекса мер, направленных на формирование доверия населения к государственным служащим. Первым шагом является разработка показателей, характеризующих уровень доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих, и последующая разработка системы мониторинга данных показателей.

Нами выполнена работа по оценке доверия населения к государственным служащим для разработки и реализации политики государства в области реформирования и развития государственной службы. Авторы выражают глубокую признательность А.В. Клименко, Н.Н. Клищу, а также сотрудникам Минэкономразвития и Администрации Президента Российской Федерации, принимавшим участие в обсуждении методики и инструментария исследования, О.Н. Кононыхиной за статистическую обработку данных опроса и формирование массивов выходной информации.

Следует отметить, что проблема доверия давно стала предметом исследований известных социологов, социальных психологов, экономистов и политологов [Luhman, 1979, 2000; Giddens, 1990; Fukuyama, 1995; Stompka, 1996, 1997,

1999; Glaeser, 2000; Селигмен, 2002; Корнаи, 2003]. Ими были созданы развернутые концепции, которые представляют серьезный вклад в теоретическое осмысление проблемы, но оставляют дискуссионным вопрос о методологии определения доверия населения к специфическим социальным группам государственных служащих.

Определим доверие граждан профессиональной деятельности государственных служащих как совокупность социально обоснованных и социально подтвержденных ожиданий в отношении профессиональной деятельности государственных служащих.

Создавая многопараметрический индекс доверия, мы методологически исходили из того, что доверие граждан формируется под влиянием их личного опыта взаимодействия с государственными служащими (на микроуровне) и оценки ими адекватности принятых норм и правил деятельности служащих в рамках институциональных структур, обладающих определенными характеристиками (на макроуровне). Основание доверия к государственным служащим – вера в надлежащее функционирование системы, ее социальные нормы и законы. Специфическими функциями доверия к государственным служащим являются: обеспечение деперсонифицированного взаимодействия в соответствии с социальными ролями, воспроизводство социальной структуры.

Отметим, что преобладают «одномерные» индексы доверия, фиксирующие число россиян, доверяющих и не доверяющих деятельности того или иного института власти.

Нами применен комплексный подход, основанный на использовании индекса обобщенного доверия и многопараметрического индекса доверия. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ мы выделяем три вида государственной службы – гражданскую, военную и правоохранительную.

Индекс обобщенного доверия

Индекс обобщенного доверия государственным служащим (в разрезе трех видов) рассчитывается на основе значений двух показателей:

- 1) показатель обобщенного доверия госслужащим данного вида;
- 2) показатель меры личного доверия госслужащим данного вида.

Показатель обобщенного доверия государственным служащим. Градациями соответствующей переменной являются ответы на вопрос: «По ваше-

му мнению, [государственным служащим] доверяют или нет?» (аналогично по всем видам государственной службы). Данная переменная принимает четыре значения: «доверяют» (объединение ответов «безусловно доверяют» и «скорее доверяют») и «не доверяют» (объединение ответов «безусловно не доверяют» и «скорее не доверяют»). Доля затруднившихся ответить не учитывается. Для расчета значений показателя обобщенного доверия большинству госслужащих данного вида используется следующая формула:

$$I_i^G = \frac{trust_i - notrust_i}{N_{answer}} + 1,$$

где i – номер вида госслужбы, сотрудники которого подверглись оценке, $i = 1, 2, 3$; $trust_i$ – число граждан, полагающих, что можно доверять госслужащим i -го вида госслужбы; $notrust_i$ – число граждан, полагающих, что нельзя доверять госслужащим i -го вида госслужбы; I_i^G – компонент обобщенного доверия; N_{answer} – объем выборки (учитываются только респонденты, ответившие на вопрос анкеты).

Значения данного показателя изменяются в интервале от нуля до двух.

Показатель меры личного доверия госслужащим данного вида определяется на основе ответов на вопрос: «Пожалуйста, оцените, насколько вы доверяете [государственным служащим]. Для этого используйте шкалу от 1 до 10, где «1» означает, что вы совершенно им не доверяете, а «10», что вы полностью им доверяете». Для расчета значений второго компонента используется формула:

$$I_i^{pt} = \frac{\sum_{j=1}^N q_{ij}}{10 \cdot N_{answer}},$$

где i – номер вида госслужбы, сотрудники которого подверглись оценке, $i = 1, 2, 3$; q_{ij} – оценка доверия сотрудникам i -го вида госслужбы, данная j -м респондентом, $q_{ij} \in \{1, 2, 3, \dots, 10\}$; I_i^{pt} – показатель меры личного доверия; N_{answer} – объем выборки (без учета затруднившихся ответить).

Для построения индекса обобщенного доверия значения показателя обобщенного доверия и показателя меры личного доверия унифицируются в процентном формате: шкала значений данного показателя изменяется от 0 до 100%, где значение в интервале от 0 до 20% интерпретируется как низкое значение показателя; значение показателя от 21 до 40% оценивается как ниже среднего; от 41 до 60% – как среднее; от 61 до 80% – как выше среднего; выше 81% – как

высокое. То есть при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по пяти интервалам, с прирастанием на 20 п.п.

Используя индексы обобщенного доверия (по трем видам государственной службы) можно определить значение *усредненного индекса обобщенного доверия государственным служащим*, рассчитываемое как среднее арифметическое:

$$I_{trust} = \text{mean}(I_{trust}^i),$$

где I_{trust}^i – индекс обобщенного доверия, рассчитанный для каждого вида госслужбы.

Значение данного индекса изменяется по шкале значений от 0 до 100%, при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по пяти интервалам.

Многопараметрический индекс доверия

Разработанный нами многопараметрический индекс доверия населения профессиональной деятельности госслужащих нацелен не только на получение данных о текущем состоянии доверия населения к государственным служащим, но и на выявление отношения к совокупности социально обоснованных норм профессиональной деятельности государственных служащих и оценке оправданности и подтвержденности их ожиданий в процессе личного взаимодействия.

Многопараметрический индекс доверия состоит из двух субиндексов:

- *субиндекс структурных условий* (являющихся детерминантами уровня доверия/недоверия к деятельности госслужащих со стороны граждан на институциональном уровне);
- *субиндекс оправданных ожиданий* (на основании оценок гражданами своего опыта взаимодействия с госслужащими).

Первый субиндекс опирается на работу П. Штомпки [Sztompka, 1997] и В. Мининой [Минина, 2002, с. 87–97], развивающей его идеи. Совокупность показателей, используемых при создании субиндекса структурных условий, основана на работе П. Штомпки [Sztompka, 1999, р. 97–103], где им предложены 7 структурных (контекстуальных в его терминологии) условий, степень проявления которых в деятельности органа государственного управления обуславливает уровень доверия/недоверия граждан. В нашем случае указанная совокуп-

ность детерминант была подвержена корректировке, чтобы в максимально возможной форме отразить стратегические цели и задачи программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)». В результате были определены следующие показатели: доступность большинству граждан информации о порядке работы госслужащих, обеспечение нормального взаимодействия госслужащих с гражданами посредством правил их работы, открытость деятельности госслужащих для контроля со стороны граждан, обеспечение соблюдения прав граждан госслужащими при выполнении своих обязанностей, добросовестное исполнение госслужащими своих обязанностей по отношению ко всем гражданам, осуществление деятельности госслужащими в интересах страны и общества в целом, а не в личных интересах.

Субиндекс оправданных ожиданий строится на основании оценок гражданами опыта личного взаимодействия с госслужащими. Очевидно, что удовлетворенность/неудовлетворенность граждан тем, как реагировали на их обращения, какого качества, полноты, достоверности и своевременности были госуслуги, которые они получили, а также тем, насколько оправдались их ожидания, определяет уровень доверия/недоверия населения к государственным служащим. Опираясь на направления и задачи действующей Программы реформирования госслужбы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 г., нами были определены основные показатели оценки гражданами опыта взаимодействия с различными сторонами деятельности государственных служащих: доступность информации о порядке работы госслужащих, понятность порядка взаимодействия с госслужащими, правильность оформления запросов и иных документов, предоставляемых госслужащими, приемлемость сроков реагирования со стороны госслужащих, обладание госслужащими хорошим опытом работы и уровнем знаний, персональная ответственность госслужащих при работе с гражданами.

Конструирование субиндексов вели с учетом собственного опыта разработки иных инструментов оценки [Якимец, 2007, 2008]. Субиндексы рассчитывались в разрезе трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной.

Введем следующие обозначения:

x_{ij} – булева переменная, принимающая значение единица при выполнении условия (респондент согласен с предложенным высказыванием) или ноль – в противном случае; $j = 1, 2, \dots, m$ – номер респондента; m_{answer} – число респондентов, ответивших на суждение i (без учета затруднившихся ответить), $i = 1, 2, \dots, n$.

Для расчета значений каждого показателя используется формула:

$$T^i = \frac{\sum_{j=1}^m x_{ij}}{m_{answer}}.$$

Значения показателей здесь изменяются в интервале от нуля до единицы. Для построения субиндексов значения унифицируются в процентном формате (от 0 до 100%), при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по пяти интервалам.

Субиндекс структурных условий T^S рассчитывается по формуле:

$$T^S = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m x_{ij}}{m \cdot n}.$$

Субиндекс оправданных ожиданий T^E рассчитывается по формуле:

$$T^E = \frac{\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^m y_{ij}}{m \cdot k}.$$

где y_{ij} – булева переменная, принимающая значение единица при выполнении условия (согласие с предложенным утверждением), или ноль – в противном случае, $j = 1, 2, \dots, m$ – номер респондента; $i = 1, 2, \dots, k$ – номер показателя.

Для унификации значение каждого субиндекса преобразуется в процентный формат и изменяется от 0 до 100%, при определении границ используется равномерное распределение шкалы по пяти интервалам.

Результаты апробации

Источником эмпирических данных для расчетов значений индекса обобщенного доверия граждан деятельности государственных служащих и многопараметрического индекса доверия являются результаты всероссийского опроса населения. Сбор информации проведен в октябре 2010 г. методом формализованного интервью по разработанному авторами инструментарию. Выборочная совокупность опроса составила 1600 респондентов, отобранных с учетом социально-демографических характеристик, репрезентирующих взрослое население Российской Федерации по полу, возрасту, типу населенного пункта и

пропорциональной представленности по образованию и социально-профессиональной принадлежности в соответствии с принципами и критериями, разработанными в рамках программы исследования. Организация и проведение опроса осуществлялись Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ).

По результатам опроса были получены линейные распределения ответов респондентов, на основе которых рассчитаны все разработанные нами индексы.

Значения *индекса обобщенного доверия государственным служащим*, рассчитанного как среднее арифметическое из двух показателей – *индекса обобщенного доверия* и *индекса меры личного доверия*, соответствуют зоне средних значений.

Максимальное значение *показателя обобщенного доверия* зафиксировано в отношении российских военнослужащих. Оно составляет 77,8%. Значение индекса обобщенного доверия гражданским служащим составляет 54,5%, служащим правоохранительных органов – 32,5%.

Наивысшее значение *показателя меры личного доверия* зафиксировано в оценках населением также в отношении российских военнослужащих – 66,1%. Значение индекса меры личного доверия гражданским служащим ниже и составляет 61,8%. Значение индекса меры личного доверия служащим правоохранительных органов – 44,8%.

Итак, максимальное значение *интегрального индекса доверия* (72%) наблюдается в оценках гражданами деятельности российских военнослужащих (рис. 1). Заметно ниже оценка деятельности гражданских служащих – 58,4%. Значение интегрального индекса доверия деятельности служащим правоохранительных органов составляет 38,7%.

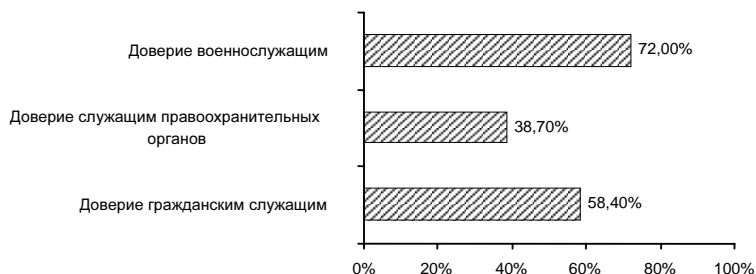


Рис. 1. Значение интегрального индекса доверия государственным служащим

Предложенный нами подход позволяет не столько зафиксировать текущий уровень доверия граждан деятельности государственных служащих, но, прежде всего, выявить соответствие или несоответствие деятельности государственных служащих направлениям реформирования и развития госслужбы, а также сформулировать дополнительные предложения по совершенствованию реформы государственной службы в целом и деятельности той или иной службы. С этой целью был создан многопараметрический индекс, рассчитываемый также в разрезе трех видов государственной службы. Рассмотрим его составляющие – субиндекс структурных условий и субиндекс оправданных ожиданий – в разрезе трех видов государственной службы.

Анализ значений показателей субиндекса структурных условий деятельности гражданских служащих (рис. 2) свидетельствует, что наиболее низко респондентами оценивается такой аспект деятельности гражданских служащих, как открытость для контроля со стороны граждан. Однако для сбалансированного функционирования аппарата государственной власти гражданское общество должно располагать инструментами контроля за профессиональной служебной деятельностью государственных служащих.



Рис. 2. Субиндекс структурных условий

Все параметры (кроме одного) структурных условий деятельности российских военнослужащих оценены выше, чем у гражданских госслужащих и служащих правоохранительных органов (см. рис. 2). Деятельность служащих

правоохранительных органов оценена гражданами низко по пяти из шести показателей субиндекса структурных условий – доминирование личных интересов в работе над интересами страны и общества в целом (28%), закрытость их деятельности для контроля со стороны граждан (19%) и «избирательность» их действий в зависимости от положения и дохода граждан (22%), права граждан соблюдаются не очень хорошо (31%) и пр. Лишь в отношении доступности информации о деятельности этих служащих для граждан высказалось более половины респондентов (52%).

Значения целого ряда показателей субиндекса оправданных ожиданий, основанных на оценках личного опыта взаимодействия опрошенных с гражданскими служащими, находятся в интервале «выше среднего» (рис. 3).



Рис. 3. Субиндекс оправданных ожиданий

Это касается таких параметров деятельности гражданских служащих, как уровень доступности информации о порядке работы (69% опрошенных согласны с этим), правильность оформления служащими запросов и иных документов (58%), уровень знаний и опыт работы (61%), доступность порядка взаимодействия граждан с гражданскими служащими (65%). В то же время лишь около половины респондентов согласились с тем, что уровень персональной ответственности гражданских служащих при работе с гражданами приемлем (49%), так же как и оценка сроков их реагирования на запросы населения (52%). Они находятся в более низком интервале, по сравнению со значениями субиндекса

сов других параметров деятельности гражданских служащих, расположенных в интервале средних значений.

Большинство значений показателей субиндекса оправданных ожиданий в отношении военнослужащих также оцениваются высоко и находятся в диапазоне значений выше среднего: хороший опыт и уровень знаний военнослужащих (79% респондентов согласны), понимание порядка взаимодействия с военнослужащими (76%), приемлемость сроков реагирования на запросы (70%) и доступность для большинства граждан информации о порядке работы военнослужащих (70%). Несколько ниже оценивали правильность оформления ответов на запросы и иные документы (67%) и уровень персональной ответственности (67%).

Большинство значений параметров субиндекса оправданных ожиданий в оценках гражданами служащих правоохранительных органов оценены респондентами выше, чем параметры субиндекса структурных условий. Однако в сравнении с аналогичными оценками в отношении деятельности гражданских служащих и военнослужащих, результаты опроса также фиксируют минимально низкие индексные оценки оправданных ожиданий в отношении деятельности служащих правоохранительных органов. Лишь треть респондентов (33%) согласилась с тем, что для деятельности служащих правоохранительных органов была характерна персональная ответственность при работе с гражданами. Также достаточно низко оцениваются такие аспекты деятельности служащих правоохранительных органов, как приемлемость сроков реагирования на запросы граждан (44% согласных с этим респондентов) и хороший опыт работы и уровень знаний служащих правоохранительных органов (45%).

Представленные значения многопараметрического индекса и его составляющих – субиндексов структурных условий и оправданных ожиданий – позволяют дать оценку отдельным аспектам деятельности государственных служащих в разрезе конкретных видов службы и на основе данных оценок сформулировать предложения как по дополнению и корректировке основных мероприятий реформирования и развития государственной службы, так и по реализации системы действий структур гражданского общества по общественному контролю за деятельностью государственных служащих.

Литература

Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. 2003. № 9.

Минина В.Н. Проблема недоверия в системе государственного управления современным российским обществом // Социология политики и управления: Сб. статей / под ред. Л.Т. Волчковой. СПб.: Книжный дом, 2002. С. 87–97.

Селигмен А. Проблема доверия / пер. с англ. И. Мюрберг, Л. Соболевой. М.: Идея-Пресс, 2002.

Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством/ под. ред. Л.И. Яковсона. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.

Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт взаимодействия. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. С. 107–121.

Якимец В.Н. Инструменты для оценки деятельности органов власти // Сборник трудов Международной конференции «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации». М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2007.

Barber B. The Logic and Limits of Trust. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983.

Castaldo S. Trust Variety: Conceptual Nature, Dimensions and Typologies: Paper presented at the 19th IMP-conference in Lugano, Switzerland. 2003. (http://www.impgroup.org/paper_view.php?viewPaper=4317)

Fukuyama F. Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity. N.Y.: The Free Press, 1995.

Giddens A. The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press, 1990.

Glaeser E. Measuring Trust // The Quarterly Journal of Economics. 2000. August. P. 811–846.

Luhman N. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives // Trust: Making and Breaking Cooperative Relations (electronic edition) / ed. by D. Gambetta. Oxford: University of Oxford, 2000. Ch. 6. P. 94–107.

Luhman N. Trust and Power. Chichester: Wiley, 1979.

Sztompka P. Trust: a Sociological Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Sztompka P. Trust, Distrust and the Paradox of Democracy. P. 97–103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin. (<http://bibliothek.wzb.eu/pdf/1997/p97-003.pdf>)

Uslaner E. Trust in the Knowledge Society. 2002. (<http://www.esri.go.jp/en/workshop/030325/030325paper3-e.pdf>)