



УДК 34

Доверие как основа общественного согласия

Литвинцева Елена Ананьевна, директор Научно-исследовательского центра государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор социологических наук, доцент

ea.litvintseva@migsu.ranepa.ru

Аннотация: В статье анализу подвергается уровень общественного доверия к государственным служащим, определяются факторы формирования доверия и меры, которые могут способствовать повышению доверия граждан к государственным служащим и государственным институтам в целом. **Ключевые слова:** доверие, общественное согласие, общественное доверие, государственные служащие.

Традиционно проблематика доверия рассматривалась в русле социокультурных исследований, в этических, социально-философских, религиозных работах, и в круг социологических теорий она вошла во второй половине XX века [1, с. 324]. Интерес к доверию как особой форме отношений между индивидами и социальными группами во многом был связан с отходом от институционально-структуралистской методологии, и перенесением познавательной установки на особые социальные объекты — культуру, ментальность, ценности.

Отметим, что значимость доверия как социальной основы совместной жизнедеятельности отмечалась еще в работах классиков социологии. Например, Фердинанд Теннис разделяет два вида доверия: личное доверие, основанное на личных качествах — безусловной честности, расположении, верности; и «овеществленное доверие», в основе которого лежит доверие «...к регулярному и надежному <...> функционированию трех больших систем социального воления, называемому мной порядком, правом и мораль...» [2, с. 221–222].

UDC 34

Trust as the basis of public consent

Litvintseva Elena Anan'evna, director of the Centre of public administration and civil service research of Russian Presidential Academy of national economy and public administration, doctor of sciences (sociology), associate professor

ea.litvintseva@migsu.ranepa.ru

Annotation: In article the author analyzes the level of public trust to public servants, defines factors of formation of trust and a measure which can promote increase in trust of citizens to public servants and the state institutes in general. **Keywords:** trust, public consent, public trust, public servants.

Доверие первого вида возникает из чувства симпатии, и, наоборот, чувство антипатии приводит к недоверию. Доверие второго вида, наоборот, возникает не по отношению к личности или к моральным качествам индивида, а как доверие к общему «состоянию» социальной системы. В общественных отношениях находят воплощение доминирующие социальные взаимосвязи, которые определяются Ф. Теннисом по принципу антиномии: симпатии — антипатии, доверие — недоверие, свобода — обязанности. Эти социальные связи определяются Теннисом как общественные сущности, определяющие общественное поведение и сущности индивидов.

С середины XX века в социологической науке обостряется интерес к этическим крите-

риям деятельности, происходит поиск определенных нравственных ценностей, норм, правил поведения, которыми руководствуются люди в своих социальных взаимодействиях. Особенность современной социологии заключается в частности в том, что, изучая причины и последствия социальных взаимодействий, она акцентирует внимание на усложнении социальной среды и рискогенности современной социальной реальности. В период крупных социальных реформ, глобальных изменений в образе жизни современного человека, нарастании кризиса в общественном развитии обостряется внимание социологического знания к тем аспектам социальных взаимодействий, которые связаны с культурой, нравственностью, моралью, доверием. Социо-



логия превращается в средство самопознания общества и человека, исследуя социальные проблемы ключевого значения. Отсюда возникает важность изучения таких «субъективных» познавательных средств, как понимание, эмпатия, здравый смысл. Социальная реальность отличается «большей степенью свободы, неопределенности и изменчивости, чем реальность; это всегда область человеческого выбора между различными альтернативами развития» [3, с. 11]. В данном контексте доверие выступает как особая форма проявления социальной реальности и человеческого существования, как определенная сфера свободы, как результат совместного сосуществования индивидов и социальных групп.

Остановимся подробнее на социологических концепциях, в которых доверие рассматривается как особая форма социальных взаимодействий и основа развития общества.

Так, у Никласа Лумана доверие выступает важным фактором развития современного общества, уровень доверия является необходимым условием развития социальных коммуникаций, а социальные системы образуются вообще исключительно благодаря коммуникации. По Н. Луману, простейшая система действия (интеракция) состоит из последовательности коммуникаций; и социальные системы возникают исключительно из необходимости селективного согласования. Более того, социальные системы образуются только благодаря коммуникациям, то есть изначально предполагается, что «разнообразные селективные процессы антиципативно или реактивно взаимно определяют друг друга» [4, с. 13], то

есть действуют друг по отношению к другу доверительно. Таким образом, доверие складывается на основе взаимосвязанных коммуникативных процессов.

Британский социолог Энтони Гидденс, рассматривает доверие как важную характеристику эпохи «постмодернити», для которой характерны сложность, неуверенность и риск. Современная эпоха «постмодернити» характеризуется повышением значения рефлексии и саморефлексии, изменением системы ценностей человека. Согласно структуралистской теории Э. Гидденса, современная эпоха характеризуется тремя существенными аспектами: дистанцированием (разделением времени и пространства), высвобождением и рефлексивностью. Если ранее, в обществах досовременной эпохи, время всегда было соединено с пространством: «пространство определялось физическим присутствием» [5, с. 488, 489], то сейчас пространство стало отделяться от времени. Таким образом, социальные взаимодействия складываются между индивидами, находящимися на отдаленном расстоянии друг от друга, а социальные отношения превращаются в «дистанцированные» отношения. В подобных пространственно-временных, разделенных, «дистанцированных» отношениях большое значение имеет фактор доверия. Таким образом, Э. Гидденс определяет доверие как «уверенность в надежности человека или систем относительно данного набора результатов, или событий, где эта уверенность выражает веру в честность, или любовь другого, или в правильность абстрактных принципов (технического знания)». Доверие, таким образом,

приобретает особое значение в современном мире, поскольку разделенные пространственно-временные отношения приводят к ощущениям неопределенности, рефлексивности, рискогенности. В этом контексте Э. Гидденс подчеркивает всеобъемлющую онтологическую ненадежность и неуверенность как следствие современной эпохи «постмодернити».

В концепции Френсиса Фукуямы доверие также является одной из базовых характеристик современного общества. Доверие — это «ожидание того, что члены данного сообщества будут вести себя нормально и честно, проявляя готовность к взаимопомощи в соответствии с общепринятыми нормами» [6, с. 134, 160]. В зависимости от распространения доверия в обществе возникает общественный капитал, который создается и передается посредством культурных механизмов, то есть через религию, традиции, обычаи.

Ф. Фукуяма дает классификацию современным обществам в зависимости от уровня доверия, выделяя общества с «высоким уровнем доверия» и общества с «низким уровнем доверия» и акцентирует внимание на базовой характеристике, лежащей в основе подобной дифференциации — это способность к социализации, к общению и объединению, естественная склонность к общественному поведению. По его мнению, в современных обществах доверие является необходимым фактором экономического развития, сохраняя свое значение даже в период глобальных изменений. Он высказывает справедливое мнение, что в основе экономической деятельности лежит не только «стремление к нако-

плению возможно большего количества благ, но и стремление к признанию» [7].

Для Питера Штомпки, автора теории культуры доверия, новые факторы общественного развития, связанные с усложнением социальной среды, возрастанием риска и неопределенности в социальных взаимодействиях, неуверенностью в будущем, увеличивают значимость доверия к действиям индивидов. «Доверие или недоверие — это своего рода ресурсы, капитал, который мы приводим в действие, делая ставки в этом непрерывном азарте контактов с другими людьми» [8]. Именно доверие, по П. Штомпке, помогает уменьшить неуверенность, снизить уровень недоверия, «справиться с неясным будущим, в котором мы не уверены». В этом случае можно говорить, что формируется культура доверия, в которой отражаются «исторические результаты коллективного опыта» [9, с. 488, 489], культурные стереотипы, обобщенная традиционная ориентация. Именно от того, насколько соответствует поведение (деятельность) взаимодействующих акторов их ожиданиям, зависит, возникнет ли между ними доверие и будут в будущем ли эти взаимодействия продолжены или прекратятся. Если эти ожидания не удовлетворяют ни одну из сторон, взаимного доверия не возникнет, а взаимодействие может прерваться и остаться ситуационным. В случае же оправдания общепринятых ожиданий с обеих сторон, возникают новые ожидания, которые могут перерасти в социальные нормы и доверительные отношения будут продолжены.

Таким образом, в современной социологи-



ческой традиции достаточно активно исследуется проблематика доверия. Ее актуализация определяется усложнением социальных взаимодействий, непрозрачностью, неуверенностью, охватывающей все большие сферы общественной жизни. Доверие становится необходимым фактором и элементом социальных взаимодействий, основанием для возникновения коммуникаций [10].

Современное состояние государственных институтов, усиление требований со стороны граждан и общественности к качеству деятельности государственных служащих по-новому ставит вопросы этических аспектов деятельности [11]. Потребность в поддержании социальной стабильности в обществе и укреплении доверия граждан к государственным структурам вызвала необходимость осознания их нравственных основ, которые получают закрепление в этических кодексах служебного поведения, актуализируя проблемы социальной ответственности и долга.

Незнание или игнорирование общепринятых норм морали и правил служебного поведения, неуважение и пренебрежительное отношение к гражданам, их к культурным традициям, проявляющиеся в процессе общения и деятельности, порождают непонимание, недоверие и конфликты, подрывают в общественном мнении престиж государственной службы. Объективные изменения в государственной службе, акцентирование важнейшего ее принципа — служения интересам граждан и обществу в целом, происходят по всем миру и нацелены на деbüroкратизацию и повышение эффективности деятельности.

Отметим, что снижение уровня доверия характерно не только по отношению к государственным гражданским служащим. Снижение общественного доверия отмечается ко многим государственным институтам, что отчасти объясняется возросшей социальной активностью граждан, высокими политическими требованиями и ожиданиями.

Как показывают данные экспертного опроса, проведенного в июне–августе 2015 года в рамках научного проекта «Разработка методического инструментария по оценке доверия граждан к государственным гражданским служащим» специалистами Института государственной службы и управления, общий уровень доверия населения к государственным служащим недостаточно высок: только 6,21 % экспертов отмечают уровень доверия как «высокий», а 9,6 % — как «скорее высокий». Больше половины экспертов (55,9 %) в вариантах ответа на вопрос «Как Вы оцениваете уровень доверия населения к государственным гражданским служащим?» выбрало позицию «средний уровень», а каждый пятый (22,6 %) отметил, что уровень доверия является «скорее низким».

Данная экспертная оценка уровня доверия населения не может не настораживать. Эксперты из числа работников предприятий и организаций государственного и негосударственного сектора экономики, науки, культуры, образования, общественных организаций, а также представителей органов государственной власти и управления дают довольно низкую оценку общественного доверия. Это говорит об общей проблемности ситуации в

области государственного управления и необходимости установления действенного и эффективного взаимодействия между государственными служащими и гражданами.

Доверие граждан — это одно из фундаментальных основ демократии. Кризис доверия — ключевая проблема современной России. Говоря об общественной оценке доверия, важно подчеркнуть нравственный аспект оценки личности и деятельности государственного служащего. Как показывают данные опроса, эксперты связывают доверие к государственным служащим с конкретными, преимущественно духовно-нравственными и профессиональными сторонами работы чиновников.

Опрошенные эксперты отмечают, что доверие к государственным служащим, в первую очередь, связано с тем, насколько эффективно и качественно решаются конкретные проблемы граждан: данный ответ занимает первое место среди прочих вариантов ответов (40,68 %).

Вторым по значимости фактором влияния на уровень доверия является высокий профессионализм и компетентность государственных служащих (30,5 % ответов) и честное и добросовестное выполнение своих обязанностей (29,38 % ответов). Данные ответы являются весьма показательными: социальная направленность государственной службы, ее устойчивость и надежность, высокий авторитет среди населения во многом определяются профессиональными и моральными качествами государственных служащих, их готовностью качественно выполнять возложенные государством функции. Причем,

как показывает экспертный опрос, значение честной и добросовестной работы становится все весомее.

Следующая группа факторов, влияющих на уровень общественного доверия, связана с содержанием профессиональной деятельности государственных служащих. По мнению экспертов, уровень общественного доверия повысится в случае «повышения открытости деятельности государственных служащих» (27,68 % процентов экспертов отметили данный фактор), а также, если произойдет «усиление борьбы с коррупцией, взяточничеством, лоббированием коммерческих интересов» (27,12 %). Выделение в качестве значимых данных факторов не является случайным: в общественном сознании в условиях разрастающейся коррупции сформировано негативное представление о государственных служащих, которые закрыты (оторваны) от жизненных интересов и забот жизни граждан, деятельность которых направлена в ряде случаев на поддержку личных и групповых интересов, лоббирование коммерческих интересов. Реальные результаты борьбы с коррупцией и взяточничеством, ее последовательный и результативный характер, возложение персональной ответственности за допущенные нарушения значительно повлияет на повышение уровня доверия.

Категория «доверия» включает в себя ценностные доминанты деятельности государственных служащих, в нем закреплены важнейшие требования и общественные ожидания к личности государственного служащего и его профессиональным качествам. Ана-



лиз ответов на вопрос «С чем Вы связываете доверие к государственным служащим?» дает возможность сформулировать социальные установки и общественные ожидания граждан в отношении деятельности государственных служащих. Для опрошенных экспертов определяющими для оценки доверия являются, прежде всего, «бескорыстие и неподкупность государственных служащих» (20,34 % экспертов отметили данный вариант), «вера в порядочность государственных служащих, в их нравственность и высокие моральные качества» (17,51 %).

Отметим, что данные моральные качества (бескорыстие, неподкупность, порядочность, нравственность) составляют основу этических принципов, которые показывают общественные требования к нравственной сущности и социальному предназначению деятельности государственных служащих. Этические принципы включены в систему требований к служебному поведению гражданских служащих, закрепленных в ряде статей Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а их действие законодательно обеспечено мерами ответственности.

Экспертам было предложено оценить уровень доверия к различным государственным институтам. На вопрос «Как вы считаете, доверие к высшей государственной власти (Президент РФ, Правительство РФ) связано с доверием к чиновникам «на местах»? Были получены следующие ответы:

1) нет, не связано, потому что у них разные задачи и полномочия — 51,41 %;

2) да, потому что это у них одинаковые задачи и полномочия — 37,85 %;

3) затрудняюсь ответить — 10,73 %.

Как видно из приведенного распределения, для большинства экспертов нет прямой взаимосвязи между доверием к высшим уровням государственного управления и к государственным служащим, работающим на региональном уровне, что, возможно, объясняется стабильно высоким в последние годы уровнем общественного доверия к Президенту и Правительству РФ.

Дальнейший анализ показывает, что именно у Президента РФ и Правительства РФ отмечаются самые высокие рейтинги общественного доверия.

Проведенный опрос показывает, что рейтинг доверия к Президенту РФ — наивысший: 86 % экспертов отметили «высокую степень» доверия к нему. Чуть ниже рейтинг доверия к Правительству РФ: большинство экспертов выбрали позицию «средний уровень», при этом почти 18 % — отметили «низкую степень доверия» к Правительству РФ, что может объясняться многим непопулярными действиями государственных органов в современных условиях социально-экономического кризиса и формированием мобилизационной экономики.

Дальнейший анализ уровня доверия к государственным структурам показывает, что доверие к правоохранительным органам находится, по мнению экспертов, на более низком по сравнению с Президентом и Правительством уровне. Почти половина экспертов (46,89%), оценивавших данные государственные органы отмечает «средние» показатели

доверия. Настораживает факт достаточно большого количества тех, что при оценке правоохранительной службы выбрал позицию «низкого» уровня доверия. Данный факт, возможно, объясняется повышенной требовательностью к работе правоохранительных органов со стороны населения, участвовавшими случаями негативных явлений в данной среде, а также тем, что именно данные органы ответственны за контроль за коррупцией, взяточничеством.

Еще более низкие оценки уровня доверия характерны для органов государственной власти субъектов РФ: в целом 87 % экспертов отмечают, что уровень доверия к данным государственным органам «средний» и «низкий». Видимо, именно на этом уровне государственного управления происходит подрыв доверия граждан к власти, отмечаются случаи коррупции, произвола действиях чиновников, бездушного отношения, безразличия. Можно также сделать вывод, что на региональном уровне государственного управления нарушены социальные коммуникации между государственным служащими и гражданами, отсутствует согласие и взаимопонимание, происходит отчуждение власти и граждан.

Еще более низкий уровень доверия отмечается на муниципальном уровне: «высокое» доверие к данным управленческим структурам отмечает лишь 4 % экспертов, а свыше половины (53,67 %) считают, что граждане не доверяют им.

Подобный разрыв в оценке доверия: наиболее высокие оценки для Президента и

Правительства — наименьшие оценки для региональных и местных органов, является показателем того, что реальная работа государственных служащих на разных уровнях государственной службы имеет различные результаты, различное общественное мнение относительно качества деятельности и нравственного облика государственных служащих. В массовом сознании государство чаще всего ассоциируется с чиновниками, непосредственно взаимодействующими с гражданами, (это происходит чаще всего на местном или региональном уровне), а авторитет, престиж государственной службы, доверие ставятся в зависимость от конкретных действий служащих. В этой связи столь невысокие оценки доверия к местным и региональным органам подрывают доверие граждан к власти вообще, и представляют потенциальную опасность падения престижа государственной службы, в целом.

Для того, чтобы сформировать положительное отношение граждан к государственным служащим, необходимо реализовать конкретные действия по развитию государственной службы и реализацию действенного государственного контроля за соблюдением нравственных принципов, что в дальнейшем может значительно повысить уровень общественного доверия. Первыми практически шагами по повышению уровня доверия к госслужащим эксперты назвали антикоррупционную деятельность — «достижение реальных результатов в борьбе с коррупцией и взяточничеством, усиление общественного контроля»: 41,24 % процента опрошенных от-



метили данную позицию (Ответы на данный вопрос включали в себя возможность выбора нескольких вариантов ответов, поэтому общее количество превышает 100 %).

В целом, предлагаемый экспертами перечень мер по повышению уровня доверия можно разделить на три основные группы:

— мероприятия, связанные с профессиональной служебной деятельностью государственных служащих — это повышение эффективности и ответственности, честное и добросовестное исполнение своих обязанностей (44,0 %), реальные результаты в борьбе с коррупцией и взяточничеством, усиление общественного контроля (41,24 %);

— мероприятия, связанные с деятельностью по установлению взаимодействия с гражданами — открытость и прозрачность деятельности гражданских служащих (36,16 %), соблюдение принципа равноправия при обращении граждан в органы государственной власти, отсутствие бюрократической волокиты (32,77 %), решение насущных жизненных вопросов граждан «на местах» (32,77 %); повышение качества предоставления государственных услуг (22,68 %);

— мероприятия по повышению ответственности государственных служащих — это усиление ответственности руководителей органов государственной власти за принимаемые решения (29,94 %), формирование позитивного отношения к государственным служащим.

Эффективность принимаемых мер по повышению уровня общественного доверия во многом зависит от того, учитывают ли госу-

дарственные служащие предложения самих граждан, принимаются ли ими решения по конкретным случаям и ситуациям, и в целом, какие образом государственные служащие получают информацию относительно общественного мнения. Эксперты, участвовавшие в опросе, высказали достаточно консолидированное мнение относительно эффективных способов изучения уровня доверия граждан и получения соответствующей информации. На их взгляд, наиболее значимым способом изучения уровня общественного доверия являются следующие:

— Анализ письменных жалоб и анализ предложений, направляемых в государственные органы — 46,89 %;

— Изучение отзывов граждан непосредственно после обращений в государственные органы — 48,89 %;

— Социологический опрос — 36,72 %;

— Онлайн-опросы на сайтах и порталах государственных услуг — 35,03 %;

— Мониторинг общественного мнения — 31,07 %;

— Экспертный опрос — 11,3 %;

— Подробная беседа (групповая дискуссия) со специально отобранными группами (фокус-группами) — 11,3 %;

— Телефонный опрос — 7,91 %.

Наиболее важным, по мнению экспертов, является работа с жалобами и предложениями граждан, позволяющими получать первичную и достоверную информацию, и в дальнейшем принимать конкретные решения по конкретным ситуациям. Государственные служащие должны осознавать, что положитель-

ное мнение об их работе и работе государственного органа в целом зависит от того, участвуют ли они в решении конкретных вопросов и проблем граждан, учитывают ли они в своей работе общественные интересы и обеспечивают они соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан.

Таким образом, материалы экспертного опроса позволяют сформировать мнение относительно уровня общественного доверия к государственным служащим, определить факторы формирования доверия и меры, которые могут способствовать повышению доверия граждан к государственным служащим, и государственным институтам в целом.

Важно подчеркнуть, что, являясь инструментом реализации политики государства и его обязательств перед обществом и, таким образом, выполняя миссию общественного служения, государственные институты должны отвечать требованиям и социальным ожиданиям граждан. Уровень общественного доверия определяется не только эффективностью и качеством работы государственных служащих, но и личностными качествами государственных служащих, тем, насколько служебное поведение гражданских служащих отвечает требованию принципам гуманизма, законности, общественного служения.

Примечания

1. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: учебник / пер. с польск. М.: Издательство «Логос», 2005.

Издательство «Логос», 2005.

2. Теннис Ф. Общность и общество. Теоретическая социология: антология. В 2 ч. / пер. с англ., фр., нем., ит. М.: Книжный дом «Университет», 2002. Ч. 1.

3. Гофман А. Б. Семь лекций по истории социологии. М.: Издательство «Книжный дом «Университет», 1999.

4. Луман Н. Власть / пер. с нем. М.: Практис, 2001.

5. Ритцер Дж. Современные социологические теории. 5 издание. СПб.: Питер, 2002.

6. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и созидание благосостояния. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М., Издательство «Academia», 1999.

7. Фукуяма Ф. Там же.

8. Штомпка П. Доверие — основа общества / пер. с пол. Н. В. Морозовой. М.: Логос, 2012.

9. Ритцер Дж. Современные социологические теории. 5 издание. СПб.: Питер, 2002.

10. См подробнее: Литвинцева Е. А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. N 2.

11. См. подробнее: Литвинцева Е. А., Карпичев В. С. и др. Администрирование государственных услуг: лицом к гражданам. М.: Издательство «Проспект», 2016.