УДК: [323.21:35.08]:303.4 DOI: 10.12737/19374

ОЦЕНКА ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Литвинцева Е.А.[1]

В статье анализируются результаты экспертного исследования уровня общественного доверия к государственным гражданским служащим. Раскрыты методологические основы формирования общественного доверия: доверие рассматриваться как проявление либо результат развитости системы взаимодействий. Делается вывод, что 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 принципов гуманизма, законности, общественного служения.

Ключевые слова: общественное доверие, государственные гражданские служащие, экспертный опрос, уровень общественного доверия, кризис доверия.

EVALUATION OF PUBLIC CONFIDENCE IN STATE CIVIL SERVANTS: A SOCIOLOGICAL ANALYSIS

LITVINTSEVA E. A. — Doctor of Sociological Sciences, Docent, Head of the Department of Management and Organization of Social Systems, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Moscow), e-mail: ea.litvintseva@migsu.ranepa.ru.

The article analyzes the results of the expert study of the level of public confidence in civil servants. Methodological bases of formation of public confidence are revealed: confidence is considered as a manifestation or result of development of the interaction system. It is concluded that the level of public confidence depends not only on the efficiency and quality of civil servants' work, but also on personal qualities of public servants, the extent of official conduct of civil servants that meets the requirement of the principles of humanism, rule of law, public service.

Keywords: social confidence, civil servants, expert survey, level of public confidence, crisis of confidence.

Литвинцева Елена Ананьевна — доктор социологических наук, доцент, зав. кафедрой управления и организации социальных систем, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, стр. 1, корпус 1, офис 2273, e-mail: ea.litvintseva@migsu.ranepa.ru.

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]. 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 разделял 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 волнения, называемому мной порядком, правом и мораль…»[2]. 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.

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, нарастания кризиса в общественном развитии обостряется внимание социологического знания к тем аспектам социальных взаимодействий, которые связаны с культурой, нравственностью, моралью, доверием. Как отмечал Н. Луман, «…образец дискурса современного общества, его «незавершеный проект», по определению Ю. Хабермаса, использует гуманистические рамки. При более близком рассмотрении проект «современного общества» обнаруживает парадоксальное лицо: свобода и равенство, самореализация и солидарность»[3].

Социология 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»[4]. 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.

Британский социолог Энтони Гидденс рассматривает доверие как важную характеристику эпохи «постмодернити», для которой характерны сложность, неуверенность и риск. Современная эпоха «постмодернити» 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], то сейчас пространство стало отделяться от времени.

---

[1] Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. Учебник. Пер. с польск. М.: Изд–во Логос, 2005. – С. 324.

[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. — С. 221—222.

[3] Луман Н. Глобализация мирового сообщества: как следует системно понимать современное общество // Социология на пороге XXI века: основные направления исследования. М.: РУСАКИ, 1999. — С.131.

[4] Гофман А.Б. Семь лекций по истории социологии. М.: Изд– во «Книжный дом «Университет», 1999. — С. 11.

[5] Цит. по: Ритцер Дж. Современные социологические теории. 5 –е издание. СПБ.: Питер, 2002. — С. 488.

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. «Мы не имеем потребности доверять кому-либо, кто постоянно находится в поле нашего зрения и чьи действия можно непосредственно отслеживать»[1]. А необходимость в доверии возникает тогда, когда в результате возрастающего дистанцирования, возникает дефицит в информации о социальных явлениях. 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»[2]. По его мнению, в современных обществах доверие является необходимым фактором экономического развития, сохраняя свое значение даже в период глобальных изменений. При этом развитие экономических и политических институтов зависит от доверия не в меньшей степени, чем развитие коммерческих структур, а утрата общественного доверия влияет гораздо ощутимее на развитие государства, нежели утрата индивидуального доверия.

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». Именно доверие помогает уменьшить неуверенность, снизить уровень недоверия, «справиться с неясным будущим, в котором мы не уверены». Оно рассматривается как возможность или способ (метод) «справиться с неясным будущим, в котором мы не уверены»[3]. В этом плане доверие (доверительные отношения) является ответом или результатом ожидаемого («правильного») действия/взаимодействия.

Таким образом, в современной социологической 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. Возникает парадоксальная ситуация, которая подчеркивается многими исследователями: с одной стороны, отмечается все большее объединения и взаимодействие институтов, формируются глобальные системы, с другой стороны – возникает недостаток взаимного понимания, доверия как на личностном уровне, так и на уровне экономических и политических институтов. А расширение коммуникационных взаимосвязей ведет не к объединению, а, наоборот, к возрастанию риска и неопределенности в социальных взаимодействиях, к утрате доверия.

Особое значение проблематика общественного доверия имеет для системы государственной службы Российской Федерации. Современное состояние института государственной службы,

---

[1] Там же. — С. 489.

[2] Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и созидание благосостояния // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М., Изд-во «Academia», 1999. — С.134.

[3] Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. Учебник. М.: Логос, 2005. – С. 326.

усиление требований со стороны граждан и общественности к качеству деятельности государственных служащих по-новому ставит вопросы этических аспектов деятельности. На государственную службу возлагается большая ответственность за поддержание социальной стабильности, обеспечение прав и свобод граждан, повышение качества их жизни.

Незнание или игнорирование общепринятых норм морали и правил служебного поведения, неуважение и пренебрежительное отношение к гражданам, их к культурным традициям, проявляющиеся в процессе общения, деятельности, порождают непонимание, недоверие и конфликты, подрывают в общественном мнении престиж государственной службы. Общий уровень доверия граждан определяется именно тем, в какой мере государственные органы и государственные служащие соответствуют общественным ожиданиям и надеждам, несут ли они гражданскую ответственность перед каждым человеком и обществом в целом.

Объективные изменения в государственной службе, акцентирование важнейшего ее принципа – служения интересам граждан и обществу в целом, происходят по всем мире и нацелены на дебюрократизацию и повышение эффективности деятельности. Еще одну важную сторону значимости морального аспекта государственной службы отмечает А.В. Оболонский, обусловленного «серьезным и опасным в условиях даже ограниченной демократии падением уровня доверия граждан к чиновничеству»[1].

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 рамках научного проекта «Разработка методического инструментария по оценке доверия граждан к государственным гражданским служащим»[2], общий уровень доверия населения к государственным служащим недостаточно высок: только 6,21% экспертов отмечают уровень доверия как «высокий», 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?» выбрали 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. 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 одна 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 (табл. 1).

Данная таблица дает возможность оценить, в какой мере и в каких сферах деятельности наиболее значительно проявляются недостатки работы государственных служащих, что в последующем влияет на уровень общественного доверия.

---

[1] Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006. — С.17.

[2] Экспертный опрос был проведен в июне – августе 2015 года. Всего опрошено 177 представителей органов государственной власти и управления, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций государственного и негосударственного секторов экономики, науки, культуры, образования, общественных организаций.

Так, 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.

Таблица 1 — Распределение ответов экспертов на вопрос «С чем Вы связываете доверие к государственным служащим?» (в ответе на данный вопрос экспертам можно было выбрать несколько ответов)

Table 1— Distribution of experts' answers to the question «What do you associate confidence in public servants with?» (experts could choose multiple answers)

Ранг	Варианты ответов	Количество ответов (%)
1	решение конкретных проблем со стороны государственного служащего	40,68
2	высокий уровень профессионализма и компетентности государственных служащих	30,51
3	честное и добросовестное исполнение своих обязанностей	29,38
4	повышение открытости деятельности государственных служащих	27,68
5	усиление борьбы с коррупцией, взяточничеством, лоббирование коммерческих интересов	27,12
6	бескорыстие и неподкупность государственных служащих	20,34
7	вера в порядочность государственных служащих, в их нравственность, в высокие моральные качества	17,51
8	другое	3,95
9	затрудняюсь ответить	4,52

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 в 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 повлияют 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. Анализ 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 (табл. 2).

Приведенная таблица 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 во многом непопулярными действиями государственных органов в современных условиях социально-экономического кризиса и формированием мобилизационной экономики.

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

Таблица 2 — Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, кому в большей степени доверяют граждане? » (в % от числа опрошенных)

Table 2 — Answers to the question «What do you think who is more trusted by the citizens?» (% of respondents)

	степень доверия			затрудняюсь ответить
	высокая	средняя	низкая	
Президент РФ	85,88	9,60	2,82	1,69
Правительство РФ	15,25	59,89	17,51	7,34
министерства и ведомства	3,39	59,89	28,81	7,91
правоохранительные органы (прокуратура, милиция)	7,34	46,89	39,55	6,21
органы государственной власти субъектов РФ	3,95	45,76	41,24	9,04
муниципальные органы	3,95	32,20	53,67	10,17

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». При этом лишь 4% (!) опрошенных считают, что региональные органы заслуживают «высокой» доверительной оценки. Данный факт представляется весьма настораживающим. Видимо, именно на этом уровне государственного управления происходит подрыв доверия граждан к власти, отмечаются случаи коррупции, произвола в действиях чиновников, бездушного отношения, безразличия. Можно также сделать вывод, что на региональном уровне государственного управления нарушены социальные коммуникации между государственным служащими и гражданами, отсутствуют согласие и взаимопонимание, происходит отчуждение власти и граждан.

Еще более низкий уровень доверия отмечается на муниципальном уровне: «высокое» доверие к данным управленческим структурам отмечают 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 и 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.

Размывание нравственных принципов, подмена государственного интереса личным либо групповым интересом, несовершенство правовой основы регулирования антикоррупционного поведения гражданских служащих являются питательной средой для развития девиаций служебного поведения. Социальные последствия подобных девиаций представляют опасность не

только для института государственной службы, они разрушают нравственные ориентиры, влияют на моральный облик государственного служащего, когда работа в государственных органах рассматривается как разновидность бизнеса.

Как показывают данные экспертного опроса, граждане в целом «открыто осуждают» государственных служащих, замеченных в коррупционных связях либо берущих взятки. Такое мнение высказывают свыше половины экспертов – 50,28%, а 36,72% респондентов относятся к данным негативным явлениям «с молчаливой неприязнью». То есть абсолютное большинство экспертов — 87,0% — осуждают все виды коррупционных нарушений. «Безразлично» относятся только 7,91% экспертов. Это очень тревожные показатели, так как они показывают ситуацию «изнутри».

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, кадровый корпус гражданских служащих должен отвечать требованиям и социальным ожиданиям граждан. Уровень общественного доверия определяется не только эффективностью и качеством работы государственных служащих, но и теми личностными качествами государственных служащих, тем, насколько служебное поведение гражданских служащих отвечает требованию принципам гуманизма, законности, общественного служения.

Библиография / References:

1. Гофман А.Б. Семь лекций по истории социологии. – М.: Изд-во Книжный дом «Университет», 1999.

2. Луман Н. Глобализация мирового сообщества: как следует системно понимать современное общество // Социология на пороге XXI века: основные направления исследования. – М.: РУСАКИ, 1999.

3. Оболонский А.В. «Мораль и право в политике и управлении». – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006.

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

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

6. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и созидание благосостояния // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. – М.: Изд-во «Academia», 1999.

7. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. Учебник. Пер. с польск. – М.: Изд-во Логос, 2005.

1. Gofman, A.B. (1999) Sem' lektsii po istorii sotsiologii. [Seven lectures on the history of sociology] – M.: Izd-vo Knizhnyi dom «Universitet». (In Russ.).

2. Luman, N. (1999) Globalizatsiia mirovogo soobshchestva: kak sleduet sistemno ponimat' sovremennoe obshchestvo [Globalization of the world community: how to systematically understand the modern society] // Sotsiologiia na poroge XXI veka: osnovnye napravleniia issledovaniia. – M.: RUSAKI. (In Russ.).

3. Obolonskii, A.V. (2006) «Moral' i pravo v politike i upravlenii» [Morality and law in politics and governance]. – M.: Izd. Dom GU VShE. (In Russ.).

4. Rittser, Dzh. (2002) Sovremennye sotsiologicheskie teorii [Modern sociological theories] 5 izdanie. – SPB: Piter. (In Russ.).

5. Tennis, F. (2002) Obshchnost' i obshchestvo [Community and society] // Teoreticheskaia sotsiologiia: Antologiia: V 2 ch. / Per. s angl., fr., nem., it. – Ch.1. – M.: Knizhnyi dom «Universitet». (In Russ.).

6. Fukuiama, F. (1999) Doverie: sotsial'nye dobrodeteli i sozidanie blagosostoianiia [Trust: the social virtues and the creation of welfare] // Novaia postindustrial'naia volna na Zapade. Antologiia. – M.: Izd-vo «Academia». (In Russ.).

7. Shtompka, P. (2005) Sotsiologiia. Analiz sovremennogo obshchestva [Sociology. Analysis of modern society] Uchebnik. Per. s pol'sk. – M.: Izd-vo Logos. (In Russ.).