

**Мерсиянова И.В.**

**Якимец В.Н.**

**Пахомова Е.И.**

## ДОВЕРИЕ ГРАЖДАН К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

---

### Аннотация

*В работе обоснована концепция построения системы индексов (включая интегральный и многопараметрический), отражающих уровень доверия граждан к деятельности государственных служащих. Интегральный индекс доверия рассчитан как среднее арифметическое индекса обобщенного доверия и индекса меры личного доверия. В основу принципиально нового – многопараметрического – индекса положены результаты исследований ряда известных социологов (Э. Гидденса, Ф. Фукуямы, П. Штомпки и др.). Многопараметрический индекс доверия состоит из двух дополняющих друг друга субиндексов: структурных условий и оправданных ожиданий. Обоснованы и охарактеризованы наборы параметров, используемых при построении каждого из них. Представлены формулы для их расчетов. Сбор данных для расчета индексов доверия проведен на основе всероссийского опроса населения в 2011 г. по выборке, репрезентирующей взрослое население. С этой целью разработана анкета для формализованного опроса граждан для оценки их доверия к трем видам госслужащих (военнослужащим, гражданским служащим и служащим правоохранительных органов). В статье представлен анализ результатов опроса населения, проведенного в целях построения и расчета значений показателей уровня доверия граждан.*

**Ключевые слова:** доверие, государственные служащие, реформа государственной службы.

Проблема доверия давно находится в центре внимания известных социологов, социальных психологов, экономистов и политологов. И это отнюдь не случайно. В настоящее время доверие все чаще считают свойством межличностных отношений, атрибутом общественно-индивидуального поля, в котором функционируют люди, культурным ресурсом, используемым индивидами в их деятельности [10, с. 59].

Существование доверия как социокультурного феномена становится необходимым условием жизнеспособности политической системы, важнейшим аспектом гражданского общества, поскольку «связанная сильными узами солидарная община граждан, принимающих участие в политике и лояльных к власти, не могла бы существовать без горизонтального доверия, каким граждане взаимно одаривают друг друга, а также вертикального доверия к публичным институтам» [10, с. 60].

На этом фоне проблема доверия граждан к государственным служащим становится одной из наиболее важных в политической и социально-экономической жизни российского общества, в том числе потому, что государственные служащие в условиях развития демократии являются объектом особого внимания со стороны всего социума, и уровень доверия населения к ним и их деятельности обуславливает в наибольшей степени социальную стабильность общества и его готовность к серьезным реформам. Высокий уровень доверия населения к государственным служащим способствует также стабилизации социально-политической ситуации, улучшает взаимодействие государственных структур и гражданского общества, а также качество работы государственного аппарата и в целом является основой для формирования особого климата доверия в обществе.

## Теоретико-методологические подходы к исследованию доверия населения к государственным служащим

На сегодняшний день разработаны многообразные подходы к анализу доверия [2; 3; 7; 9; 13–15]. Авторы исследований рассматривают доверие как ожидание, установку, отношение, состояние, чувство, процесс социального обмена и передачи информации и других значимых благ, личностное и групповое свойство [1; 4; 6; 9; 14; 15]. Наибольшее распространение получили определения доверия как ожиданий. Так, Ф. Фукуяма считает: доверие – это свойство ожидания, возникающее у членов сообщества, «что другие его члены будут вести себя более или менее предсказуемо, честно и со вниманием к нуждам окружающих, в согласии с некоторыми общими нормами» [9]. Некоторые авторы (Б. Барбер, Н. Луманн и др.) понимают доверие как общее отношение или ожидание от окружающих людей, общественных систем, социального порядка [12; 14].

В качестве самостоятельного научного направления можно выделить изучение доверия как компонента политического и общественного сознания (А.В. Белянин, В.П. Зинченко, В.Е. Бодюль, И.К. Вла-

дыкина и С.Н. Плесовских, В.П. Горяинов, Д.М. Данкин, В.Н. Дахин, К.Ф. Завершинский, Г.Л. Кертман, А.В. Комина, Ю.Н. Копылова, Ю.В. Левада, Н.Н. Лобанов, Д.У. Ловелл, В.Н. Лукин, Б.З. Мильнер, В.Н. Минина, В.А. Мирошниченко, Т.М. Мозговая, Д.В. Ольшанский, Т.П. Скрипкина, Г.У. Солдатова, Н.Ю. Тишкова, Н.Н. Ямко и др.). В частности, проблеме политического доверия в международных отношениях посвящены труды Д.М. Данкина. Предметом анализа Ю.Н. Копыловой является доверие населения как фактор повышения социального статуса органов государственной власти. А.В. Комина анализирует авторитет, ответственность, доверие как императивы власти. Факторы недоверия к институтам государственной власти и управления исследовала В.Н. Минина. Доверие и недоверие как общественную и социальную проблему рассматривают Т. Говир, Ю.В. Левада, Т.А. Праворотова, А.Б. Рузанов и др. Проблеме политического и общественного доверия посвящены также зарубежные исследования (П. Браун, Д. Левис и А. Вейгерт, Дж. Капелла и К. Джемисон, Д. Карневейл, С. Митчелл, С. Паркс и С. Коморита, А. Селигмен, Ф. Фукуяма, М. Хезирингтон, Р. Эбрамсон и др.).

Для оценки уровня доверия сегодня как зарубежными, так и российскими исследователями разработаны и достаточно широко применяются «одномерные» индексы доверия. Так, в 2008 г. Левада-центр создал обновленную методику расчета индекса социальных настроений, в соответствии с которой стали учитывать оценки уровня доверия населения к базовым властным институтам. Индекс доверия  $TI$  рассчитывается как сумма процентной доли «полностью доверяющих»  $T$  и половины «не вполне доверяющих»  $\tilde{T}$ , минус доля «не доверяющих»  $NT$  и плюс 100:

$$TI = T + \frac{\tilde{T}}{2} - NT + 100.$$

Безусловно, отслеживание настроений граждан в отношении доверия к властным институтам даже при таком простом однопараметрическом за­мере оказывается интересным и довольно информативным в динамике. Однако в силу своей одномерности данный индекс не обеспечивает получения необходимых сведений для принятия решений по совершенствованию деятельности государственных и властных институтов.

Несмотря на существующие подходы и методы оценки уровня доверия, нерешенными и дискуссионными остаются многие теоретические и методические вопросы изучения различных конкретных видов и форм доверия. Одной из таких форм является доверие населения к специфическим социальным группам, в частности к государственным служащим. При этом, как справедливо отмечает П. Штомпка, определяя феномен доверия в сфере государственной службы, «здесь мы вступаем на территорию особой разновидности общественного доверия, которое определяется, как “публичное”» [10, с. 119].

Актуальными потребностями сегодня становятся, во-первых, необходимость изучения феномена доверия к государственной службе, определения его слагаемых, структуры, форм проявления; во-вторых, разработка

комплекса мер, направленных на повышение эффективности процесса формирования доверия населения к государственным служащим. Представляется актуальным создание такого «измерительного инструмента», с помощью которого можно было бы наладить конструктивную систему оценки и мониторинга доверия российских граждан к государственным служащим. Безусловно, первым и необходимым шагом является разработка показателей, характеризующих уровень доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих, и системы мониторинга данных показателей.

Авторы предлагают комплексный подход к данной проблеме, основанный на применении системы индексов (включая интегральный и многопараметрический), которые отражают уровень доверия граждан к деятельности государственных служащих. При разработке индексов авторы основывались на необходимости решения двух практических задач:

- 1) методического обеспечения мониторинга доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих в разрезе трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной;
- 2) методического обеспечения выработки рекомендаций по направлениям развития государственной службы в разрезе отдельных ее видов.

При разработке указанного комплексного подхода в качестве исходного принято определение **доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих как совокупности 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.

## Методика построения системы индексов доверия граждан к государственным служащим

Предлагаемый многопараметрический индекс нацелен не только на получение данных о текущем состоянии доверия населения к государственным служащим, но и в конечном счете – на выявление отношения граждан к совокупности социально обоснованных норм профессиональной деятельности государственных служащих и оценку оправданности и подтвержденности их ожиданий в процессе личного взаимодействия.

На рис. 1 представлен перечень индексов, отражающих показатели доверия граждан к профессиональной служебной деятельности государственных служащих, исходя из поставленных исследовательских задач.

Рисунок 1

### Система показателей и индексов доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих



Для решения задачи по оценке текущего состояния доверия населения к государственным служащим предлагается использовать **индекс доверия к государственным служащим**, определяемый на основе индексов обобщенного доверия к государственным служащим (трех видов), значения которых рассчитываются, исходя из значений двух показателей:

- показателя обобщенного доверия к госслужащим данной категории;
- показателя меры личного доверия к госслужащим данной категории.

Рассмотрим конструкцию данных показателей более подробно.

#### **Показатель обобщенного доверия к государственным служащим.**

Градациями данной переменной являются ответы на вопрос: «По Вашему мнению, [государственным служащим] доверяют или нет?», который имеет следующие формулировки по трем видам государственной службы:

1. «По Вашему мнению, гражданским служащим доверяют или нет?»

Сначала интервьюер давал пояснения респонденту, что к государственным гражданским служащим относятся: служащие федеральных органов исполнительной власти (министерств, федеральных служб и агентств) и их территориальных органов, исполнительных органов

власти субъектов Российской Федерации, а также служащие аппаратов судов и органов законодательной власти. Респондентам, скорее всего, приходилось взаимодействовать с ними при получении государственных услуг. Это, например, услуги, связанные с начислением налогов и сборов; регистрацией имущественных прав; регистрацией браков, рождений и смертей; выдачей свидетельств, лицензий и разрешений; приемом исков и заявлений в суд; приемом и подготовкой ответов на обращения граждан и т.д.

2. «По Вашему мнению, военнослужащим доверяют или нет?»

К этой категории госслужащих относятся: военнослужащие Минобороны России и других федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба: органов государственной безопасности, Федеральной службы охраны, спасательных воинских формирований МЧС России и некоторых других. В то же время сотрудники военных комиссариатов не являются военнослужащими.

3. «По Вашему мнению, служащим правоохранительных органов доверяют или нет?»

К данной категории относятся сотрудники органов внутренних дел, в том числе сотрудники уголовного розыска, участковые и другие милиционеры, а также сотрудники органов наркоконтроля, миграционной службы (оформление паспортов, регистрации по месту жительства и месту пребывания, выдача виз), государственной противопожарной службы (противопожарный надзор, тушение пожаров, проведение дознания по делам о пожарах).

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 к большинству госслужащих данной категории используется следующая формула:

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

где  $i$  – номер вида госслужбы, сотрудники которого подверглись оценке,  $i = 1, 2, 3$ ;

$trust_i$  – число граждан, полагающих, что можно доверять госслужащим  $i$  – того вида госслужбы;

$nontrust_i$  – число граждан, полагающих, что нельзя доверять госслужащим  $i$  – того 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 0 до 2.

Для построения индекса обобщенного доверия значение показателя обобщенного доверия унифицируется в процентном формате. Таким образом, шкала значений данного показателя изменяется от 0 до 100%, где значение в интервале 0–20% интерпретируется как низкое значение показателя; 21–40% – ниже среднего; 41–60% – среднее; 61–80% – выше среднего; выше 81% – высокое. Иными словами, при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по 5 интервалам с прирастанием на 19 п.п.

**Показатель меры личного доверия к госслужащим** данной категории 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» (аналогично по всем видам государственной службы). В итоге происходит суммирование оценок респондентов, полученных по 10-балльной шкале.

Для расчета значений второго компонента используется следующая 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  $i$  – того вида госслужбы, данная  $j$  – тым респондентом,  $q_{ij} \in \{1, 2, 3, \dots, 10\}$ ;

$I_i^{pt}$  – показатель меры личного доверия;

$N_{answer}$  – объем выборки (без учета затруднившихся ответить).

Значения данного показателя изменяются в интервале от 0 до 1.

Для построения индекса обобщенного доверия значение показателя меры личного доверия унифицируется в процентном формате. Шкала значений данного показателя изменяется от 0 до 100%, при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по 5 интервалам.

На основании представленных двух показателей (по видам государственной службы) рассчитывается **индекс обобщенного доверия** (по видам государственной службы) как среднее арифметическое из двух показателей (обобщенного доверия и меры личного доверия), выраженный в процентах:

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

где  $I_i^G$  – показатель обобщенного доверия к большинству госслужащих данной категории, измеренный в процентах;

$I_i^{pt}$  – показатель меры личного доверия к госслужащим данной категории, измеренный в процентах.

Значение этого индекса изменяется по шкале значений от 0 до 100%, при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по 5 интервалам.

На основании полученных индексов обобщенного доверия (по трем видам государственной службы) можно определить значение **индекса доверия к государственным служащим**, которое рассчитывается как их среднее арифметическое:

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

где  $I_{\text{trust}}^i$  – 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 5 интервалам.

Для принятия решений по совершенствованию деятельности госслужащих предлагается применение многопараметрического индекса доверия. Многопараметрический индекс доверия состоит из двух субиндексов:

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

**Субиндекс структурных условий** разработан с учетом идей, высказанных в работах П. Штомпки [15; 16] и развивающей его идеи В. Мининой [6]. П. Штомпка предложил семь структурных (контекстуальных в его терминологии) условий, степень проявления которых в деятельности органа государственного управления обуславливает уровень доверия/недоверия граждан [16]. В нашем случае данная совокупность детерминант была подвержена корректировке для того, чтобы максимально точно отразить стратегические цели, задачи и направления программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261.

**Субиндекс оправданных ожиданий** строится на основании оценок гражданами различных особенностей опыта личного взаимодействия с государственными служащими. Очевидно, что удовлетворенность/неудовлетворенность граждан тем, как реагировали на их обращения, какого качества, полноты, достоверности и своевременности были полученные ими госуслуги, а также тем, насколько оправдались их ожидания, определяет уровень доверия/недоверия населения к государственным служащим.

Субиндексы рассчитываются также в разрезе трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной. В табл. 1 отражены перечни показателей, которые использовались для расчетов субиндексов.



Таблица 1

**Многопараметрический индекс: субиндексы и показатели**

№ п/п	Наименование субиндекса	Перечень показателей
1	Субиндекс структурных условий	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
2	Субиндекс оправданных ожиданий	Доступность информации о порядке работы госслужащих
		Ясность порядка взаимодействия с госслужащими
		Правильность оформления запросов и иных документов, предоставляемых госслужащими
		Приемлемость сроков реагирования госслужащими на запрос услуги
		Опытность и профессионализм госслужащих
		Персональная ответственность госслужащих при работе с гражданами

Для расчета значений каждого показателя используется следующая формула:

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

где  $x_{ij}$  – булева переменная, принимающая значение 1 при выполнении условия (респондент согласен с предложенным высказыванием) или 0 – в противном случае;

$j = 1, 2, \dots, m$  – номер респондента;

$m_{answer}$  – количество респондентов, ответивших на суждение  $i$  (без учета затруднившихся ответить).

Значения данных показателей изменяются в интервале от 0 до 1. Для построения субиндексов значения показателей унифицируются в процентном формате, изменяются по шкале от 0 до 100%, при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по 5 интервалам.

На основе значений показателей, перечисленных в табл. 2, рассчитываются значения двух субиндексов.

**Субиндекс структурных условий** – входящие в его состав показатели являются детерминантами уровня доверия/недоверия к деятельности госслужащих со стороны граждан на институциональном уровне.

Субиндекс структурных условий  $T^S$  рассчитывается следующим образом:

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

где  $x_{ij}$  – булева переменная, принимающая значение 1 при выполнении условия (согласие с предложенным утверждением) или 0 – в противном случае;

$j = 1, 2, \dots, m$  – номер респондента;

$i = 1, 2, \dots, n$  – номер параметра.

Для унификации значение данного субиндекса преобразуется в процентный формат. Шкала значений данного показателя изменяется от 0 до 100%, при определении границ используется равномерное распределение шкалы по 5 интервалам.

**Субиндекс оправданных ожиданий** строится на основании оценок гражданами своего опыта взаимодействия с госслужащими.

На основании данных опроса расчет субиндекса *оправданных ожиданий*  $T^E$  проводится следующим образом:

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

где  $y_{ij}$  – булева переменная, принимающая значение 1 при выполнении условия (согласие с предложенным утверждением) или 0 – в противном случае;

$j = 1, 2, \dots, m$  – номер респондента;

$i = 1, 2, \dots, k$  – номер показателя.

Для унификации значение данного субиндекса преобразуется в процентный формат. Шкала значений данного показателя изменяется от 0 до 100%. При определении границ используется равномерное распределение шкалы по 5 интервалам.

## Анализ показателей индекса доверия граждан к государственным служащим

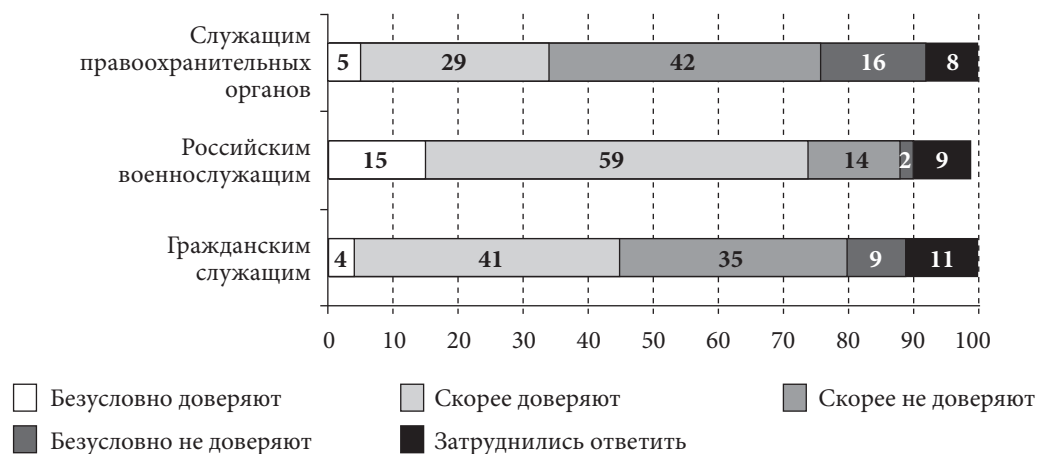
Источником эмпирических данных для расчетов значений индекса доверия граждан к деятельности государственных служащих и многопараметрического индекса доверия являются результаты социологического опроса населения, проведенного в 2011 г.<sup>1</sup> Методика опроса, в том числе опросный инструментарий, была апробирована в 2010 г. в ходе всероссийского опроса населения в рамках выполнения НИР «Разработка методики расчета и проведение мониторинга показателей и индикаторов, отражающих уровень реформирования и развития государственной службы», выполненной НИУ ВШЭ при непосредственном участии авторов по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации<sup>2</sup>.

По результатам всероссийского опроса населения были получены линейные распределения ответов респондентов, а также рассчитаны значения показателей доверия граждан к государственным служащим, на основе которых были рассчитаны значения интегральных индексов доверия граждан к государственным служащим в разрезе трех видов государственной службы. Более подробно рассмотрим результаты опроса, характеризующие уровень доверия населения к профессиональной деятельности государственных служащих по отдельным видам государственной службы, а также факторы, обуславливающие тот или иной уровень доверия.

Оценка текущего состояния доверия населения к государственным служащим свидетельствует о достаточно сильной дифференциации в оценках уровня доверия в отношении отдельных видов государственной службы (рис. 2). Так, **российским военнослужащим** доверяют 74% опрошенных, а не доверяют – 16%. **Гражданским служащим** также скорее доверяют: такого мнения придерживаются около половины опрошенных – 48%, не доверяют – 44%. Показатели доверия граждан к деятельности **служащих правоохранительных органов**, как свидетельствуют результаты проведенного опроса, находятся в диапазоне отрицательных оценок. Более половины (58%) опрошенных считают, что служащим правоохранительных органов в той или иной степени сегодня не доверяют, и около трети (34%) респондентов утверждают, что доверяют.

Рисунок 2

**Распределение ответов респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, государственным служащим (гражданским, военнослужащим, служащим правоохранительных органов) доверяют или нет?», % опрошенных**



Корреляционный и факторный анализ оценок уровня обобщенного доверия и социально-демографических характеристик респондентов позволил выявить достаточно сильное влияние на оценки уровня доверия к государственным служащим социально-имущественного положения респондентов. В социальных группах, в целом низко оценивающих уровень своего материального положения (выбравшие позиции «денег не хватает

даже на питание» и «денег на питание хватает, но не хватает на покупку одежды и обуви»), существенно чаще встречается позиция недоверия к государственным служащим. Максимально высокий уровень недоверия наблюдается в отношении гражданских служащих: лишь 23% тех, кто оценивает свое материальное положение как «денег не хватает даже на продукты», отмечают, что гражданским служащим в той или иной степени доверяют, тогда как о недоверии говорят большинство представителей этой группы – 67%. Достаточно высокий уровень недоверия среди представителей этой социальной группы и в отношении служащих правоохранительных органов: четверть опрошенных (26%) придерживаются позиции «безусловно не доверяют», еще более трети (39%) – «скорее не доверяют» (табл. 2).

Таблица 2

**Оценка уровня доверия к государственным служащим (по трем видам государственной службы) в зависимости от уровня материального положения опрошенных, %**

Варианты ответа	Среди всех опрошенных	Оценка уровня материального положения				
		Денег не хватает даже на питание	На питание денег хватает, но не хватает на покупку одежды и обуви	На покупку одежды и обуви денег хватает, но не хватает на покупку бытовой техники	Денег вполне хватает на покупку крупной бытовой техники, но мы не можем купить новую машину	Денег хватает на все, кроме таких дорогих приобретений, как квартира, дом
<i>По Вашему мнению, гражданским служащим доверяют или нет?</i>						
Безусловно доверяют	4	4	3	5	4	10
Скорее доверяют	41	19	35	44	42	52
Скорее не доверяют	35	49	40	32	35	27
Безусловно не доверяют	9	18	12	8	7	7
Затрудняюсь ответить	11	11	10	11	11	4
<i>По Вашему мнению, военнослужащим доверяют или нет?</i>						
Безусловно доверяют	15	14	16	14	15	23
Скорее доверяют	59	40	58	61	61	60
Скорее не доверяют	14	23	15	13	14	11
Безусловно не доверяют	2	5	2	2	3	
Затрудняюсь ответить	9	18	9	9	7	5
<i>По Вашему мнению, служащим правоохранительных органов доверяют или нет?</i>						
Безусловно доверяют	5	5	5	5	5	10
Скорее доверяют	29	21	32	30	27	27
Скорее не доверяют	42	39	42	43	43	37
Безусловно не доверяют	16	26	13	14	19	21
Затрудняюсь ответить	8	9	8	8	7	5

Это вполне объяснимая закономерность, которую детально проанализировали и описали некоторые исследователи [14, р. 78; 13, р. 109; 10, с. 308]. Обладание определенными социальными и материальными ресурсами является определенной гарантией безопасности доверия, поскольку субъективно снижает риск потерь в том случае, если «произодейдет злоупотребление доверием <...> Люди, не имеющие резервов, будут скорее недоверчивы, поскольку злоупотребление доверием могло бы стать для них настоящим несчастьем». Следовательно, чем меньшими ресурсами располагает человек, тем он больше склонен к отказу в доверии [10, с. 309].

Следующим показателем уровня доверия является оценка **меры личного доверия** граждан к государственным служащим. Полученные в ходе опроса данные свидетельствуют, что самое распространенное отношение к гражданским служащим и служащим правоохранительных органов – нейтральное с небольшим «минусом» (позиция «5» на рис. 3). Отношение к российским военнослужащим более позитивное: лично склонны доверять военнослужащим более половины опрошенных – 69%, не склонны доверять – 31%. Показательно, что доля тех, кто полностью доверяет военнослужащим, выше доли тех, кто совершенно им не доверяет (соответственно 18 и 4%), тогда как в отношении гражданских служащих и служащих правоохранительных органов фиксируется прямо противоположная тенденция (см. рис. 3).

Рисунок 3

**Распределение 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» (по трем видам государственной службы), % опрошенных**

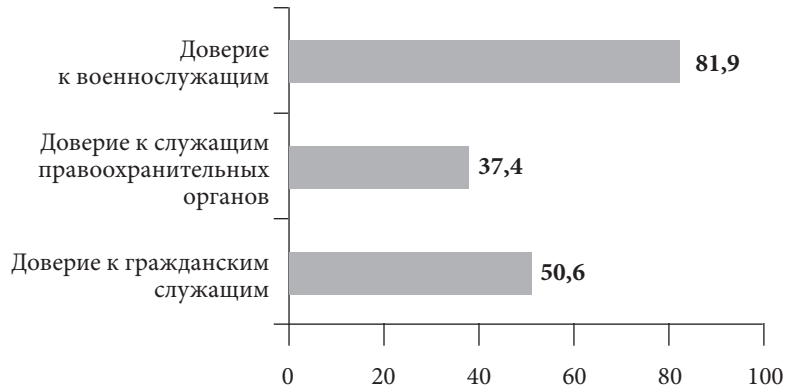


На основе первичных данных опроса были рассчитаны значения индекса доверия граждан к государственным служащим. Максимальное значение **индекса обобщенного доверия** результаты проведенного исследования фиксируют в отношении российских военнослужащих (81,9%).

Значение индекса обобщенного доверия к гражданским служащим составляет 50,6%, к служащим правоохранительных органов – 37,4% и является минимальным значением (рис. 4).

Рисунок 4

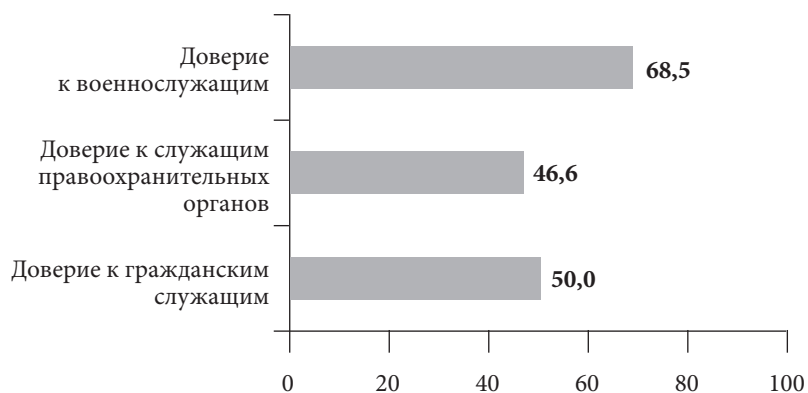
**Значение показателя обобщенного доверия к государственным служащим (по трем видам государственной службы), %**



Максимальное значение **индекса меры личного доверия** фиксируется также в оценках населением меры личного доверия к военнослужащим – 68,5%. Значение индекса меры личного доверия к гражданским служащим ниже и составляет 50,0%. Значение индекса меры личного доверия к служащим правоохранительных органов составляет 46,6% (рис. 5).

Рисунок 5

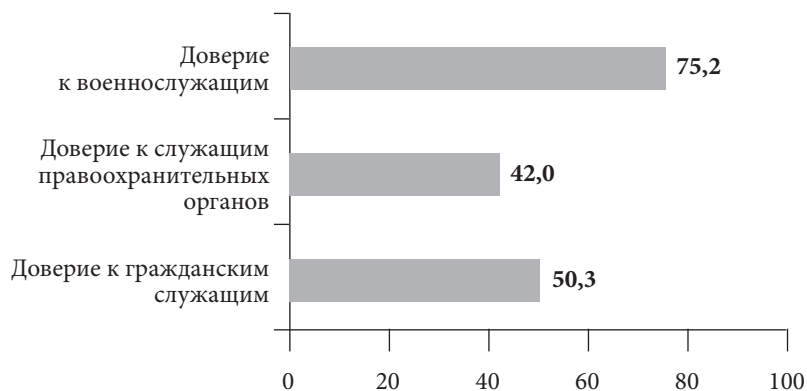
**Значение показателя меры личного доверия к государственным служащим (по трем видам государственной службы), %**



Таким образом, максимальное значение **интегрального индекса доверия** граждан наблюдается в их оценках деятельности военнослужащих. Данное значение составляет 75,2%. Заметно ниже значение этого показателя в отношении деятельности гражданских служащих – 50,3%. Значение интегрального индекса доверия к служащим правоохранительных органов составляет 42,0% (рис. 6).

Рисунок 6

**Значение интегрального индекса доверия к государственным служащим (по трем видам государственной службы), %**



Итак, предлагаемый комплексный подход к оценке доверия граждан к государственным служащим позволяет зафиксировать текущий показатель его уровня, рассчитываемый как среднее арифметическое из двух показателей – **обобщенного доверия** и **меры личного доверия**, выраженных в процентах по видам государственной службы. Согласно полученным результатам всероссийского опроса населения, **индекс доверия к государственным служащим** составляет **55,8%**, что соответствует зоне средних значений.

Однако, как было сказано ранее, сегодня важно иметь не только представление о текущем состоянии уровня доверия и динамике индекса доверия населения к государственным служащим, но и возможность определения и выработки мер по реформированию государственной службы с учетом мнения населения, безусловно, понимая при этом возможности применения результатов опросов общественного мнения для экспертного анализа. С этой целью предлагается использование **многопараметрического индекса доверия** граждан к деятельности государственных служащих для выявления отношения граждан к совокупности социально обоснованных норм профессиональной деятельности государственных служащих и оценки оправданности и подтвержденности их ожиданий в процессе личного общения со служащими. Напомним, что предложенный многопараметрический индекс состоит из двух субиндексов:

- 1) субиндекса структурных условий, являющихся детерминантами уровня доверия/недоверия к деятельности госслужащих со стороны граждан на институциональном уровне;
- 2) субиндекса оправданных ожиданий, определяемого на основании оценок гражданами своего опыта взаимодействия с госслужащими.

Исходными данными для построения субиндексов также являются оценки населением структурных условий деятельности государственных служащих и оценки опыта взаимодействия с госслужащими, полученные на основе социологического опроса населения (рис. 7).

Рисунок 7

**Оценка респондентами структурных условий деятельности государственных служащих (в разрезе трех видов государственной службы), %<sup>3</sup>**



Итак, анализ оценок **структурных условий** деятельности гражданских служащих выявил, что в целом положительно оцениваются лишь два параметра деятельности – доступность информации о порядке работы гражданских служащих для большинства граждан (62% согласны с этим утверждением, 33% не согласны) и обеспечение нормального взаимодействия служащих с гражданами на основе правил работы (55% согласны с данным утверждением, 38% не согласны). В отношении такого параметра деятельности гражданских служащих, как соблюдение прав граждан при выполнении обязанностей, результаты опроса выявили неоднозначные оценки: число тех, кто придерживается позитивных оценок, практически не превышает числа тех, кто склонен негативно оценивать данные параметры деятельности.

Скорее со знаком «минус» оцениваются следующие **структурные условия деятельности гражданских служащих**: деятельность открыта для контроля со стороны граждан (31% – согласны, 60% – не согласны с утверждением), гражданские служащие добросовестно выполняют свои обязанности по отношению ко всем гражданам (согласны – 34%, не согласны – 54%), гражданские служащие действуют в интересах страны и общества (35% полагают, что гражданские служащие скорее действуют в интересах страны и общества, 46% – в личных интересах).

Оценивая основные параметры **структурных условий деятельности военнослужащих**, свыше половины (63%) опрошенных согласны с тем,



что информация о порядке их работы доступна для большинства граждан. Столько же (62%) уверены в том, что правила работы военнослужащих позволяют обеспечивать их нормальное взаимодействие с гражданами. Чуть более половины (51%) опрошенных согласны с тем, что военнослужащие при выполнении своих обязанностей обеспечивают соблюдение прав граждан. Относительное большинство россиян (47%) согласны с тем, что военнослужащие добросовестно исполняют свои обязанности по отношению ко всем гражданам. Большинство участников опроса (54%) уверены и в том, что российские военнослужащие действуют в интересах страны и общества.

В тоже время лишь 29% согласны с тем, что деятельность военнослужащих открыта для контроля со стороны граждан, тогда как большинство россиян (61%) с этим утверждением не согласны.

В зоне отрицательных оценок находится большинство параметров **структурных условий деятельности служащих правоохранительных органов**. Большинство респондентов (70%) не считают деятельность служащих правоохранительных органов открытой для контроля со стороны граждан. Более половины опрошенных (58%) не согласны, что служащие правоохранительных органов при выполнении своих обязанностей обеспечивают соблюдение прав граждан. Две трети россиян (62%) не согласны и с тем, что служащие правоохранительных органов добросовестно исполняют свои обязанности по отношению ко всем гражданам. Свыше половины респондентов (54%) считают, что служащие правоохранительных органов действуют в личных интересах.

В зоне положительных оценок находится лишь один параметр деятельности служащих правоохранительных органов – доступность для большинства граждан информации о порядке работы служащих правоохранительных органов. Более половины опрошенных (57%) согласны с этим утверждением.

Для построения многопараметрического индекса доверия рассчитываются показатели субиндекса структурных условий, позволяющие зафиксировать текущее состояние уровня доверия/недоверия граждан на институциональном уровне и сравнить отдельные параметры структурных условий различных видов государственной службы.

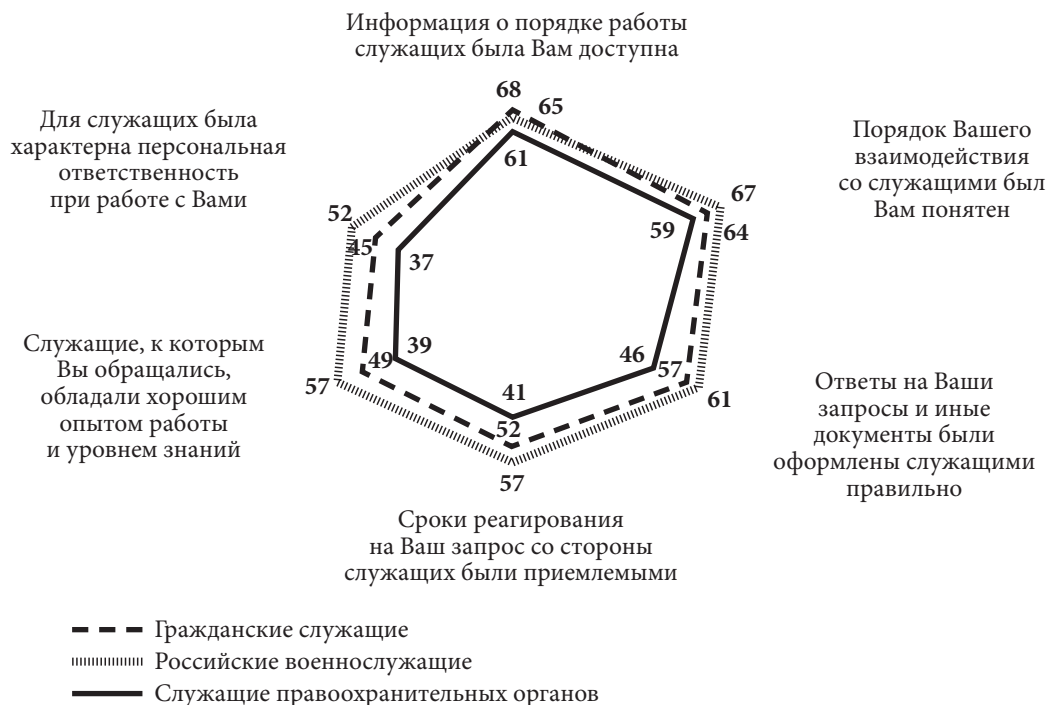
Анализ значений показателей параметра многопараметрического индекса доверия – **субиндекса структурных условий деятельности государственных служащих** свидетельствует, что практически для всех видов государственной службы наиболее низко респондентами оценивается такой параметр деятельности, как . Значение данного показателя составляет от 22,3% в отношении деятельности служащих правоохранительных органов до 32,7% – гражданских служащих и 33,8% – военнослужащих. А ведь это показатели по одному из важнейших условий, формирующих сегодня определенный климат недоверия в отношении государственных служащих. Справедливо высказывание по этому поводу П. Штомпки, который пишет, что прозрачность деятельности общественных институтов составляет одно из главных «контекстных макрообщественных условий», имеющих значение для склонности к доверию: если «основа существования институтов, принципы действия, компетенция и достижения хорошо видны, о них го-

воят, к ним имеют доступ контрольные службы, они хорошо понятны, люди к таким институтам относятся с доверием. <...> В тоже время, когда принципы функционирования неясны, трудны для понимания, скрыты от общественности, рождается подозрение <...> люди с неохотой оказывают им доверие» [10, с. 303].

Оценки респондентами *опыта личного взаимодействия* с государственными служащими по сравнению с оценками структурных условий более позитивны, причем практически по всем предложенным аспектам. Так же обстоят дела и с оценкой каждого вида государственной службы (рис. 8).

Рисунок 8

**Оценка респондентами опыта личного взаимодействия с государственными служащими (в разрезе трех видов государственной службы), %<sup>4</sup>**



Как видно из данных, представленных на рис. 8, в целом и в оценках опыта личного взаимодействия сохраняется общая тенденция более высоко оценивать деятельность российских военнослужащих, заметно ниже оценки деятельности гражданских служащих, максимально низкие оценки у правоохранительных органов.

Так, большинство респондентов (65%) указывают, что информация о порядке работы военнослужащих была им доступна, 67% считают, что им понятен порядок взаимодействия с военнослужащими. Свыше половины респондентов (61%) отмечают, что ответы на их запросы и иные документы, предоставляемые им военнослужащими, чаще всего были оформлены правильно. Более половины опрошенных (57%) указали, что сроки реагирования на их запросы со стороны военнослужащих чаще всего были прием-

лемыми. Столько же (57%) полагают, что военнослужащие, к которым они обращались, чаще всего были опытными и обладали необходимым уровнем знаний. 52% респондентов считают, что для военнослужащих чаще всего была характерна персональная ответственность при работе с гражданами.

Большинство респондентов положительно оценили такие параметры деятельности гражданских служащих, как доступность для большинства граждан информации о порядке работы гражданских служащих (68%) и взаимодействия с ними (64%). По остальным предложенным параметрам доля положительных оценок у гражданских служащих несколько меньше, чем у военнослужащих, хотя в целом и составила большинство опрошенных. Так, свыше половины респондентов (57%) указали, что ответы на их запросы и иные документы, предоставляемые им гражданскими служащими, чаще всего были оформлены правильно. Половина опрошенных (52%) отметили, что сроки реагирования на их запросы со стороны гражданских служащих чаще всего были приемлемыми. Около половины респондентов (49%) были согласны с тезисом «Гражданские служащие, к которым Вы обращались, чаще всего обладали хорошими опытом работы и уровнем знаний». 45% участников опроса отметили, что при работе с ними гражданские служащие чаще всего демонстрировали персональную ответственность.

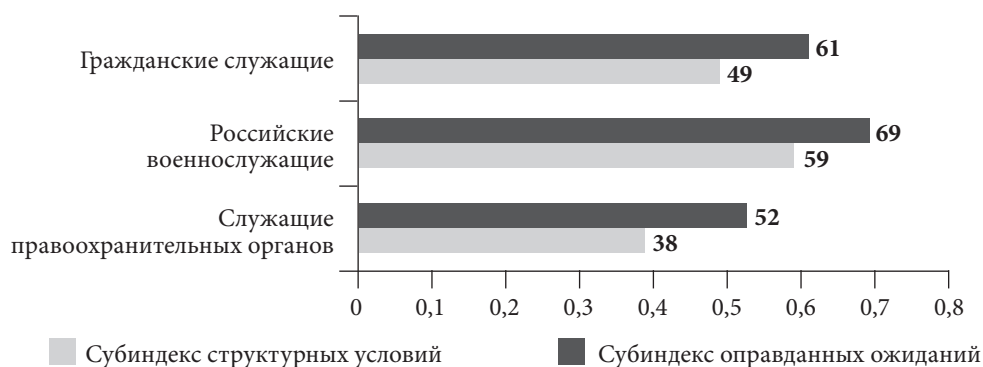
Оценки различных аспектов взаимодействия со служащими правоохранительных органов более критичны. В первую очередь это касается таких аспектов, как сроки реагирования на запросы граждан со стороны служащих правоохранительных органов (41% считают их приемлемыми, тогда как 49% – неприемлемыми); опыт работы и уровень знаний (47% респондентов оценивают как недостаточный); для служащих правоохранительных органов чаще всего не была характерна персональная ответственность при работе с гражданами (49%).

В отношении таких аспектов взаимодействия, как доступность информации о порядке работы служащих правоохранительных органов и взаимодействии с ними, оценки оказались менее критичными: более половины опрошенных (61 и 59% соответственно) сочли их вполне доступными и понятными. Однако мнения респондентов по вопросу о том, были ли ответы на их запросы и иные документы, предоставленные им служащими правоохранительных органов, оформлены правильно, разделились: 46% опрошенных отметили, что они были оформлены верно, и столько же (46%) с ними не согласились.

**Интегральные значения многопараметрического индекса**, полученные на основе значений субиндекса структурных условий и субиндекса оправданных ожиданий в разрезе отдельных видов государственной службы, отражают выявленные тенденции: более высокие значения субиндексов выявлены в отношении деятельности российских военнослужащих (69 и 59%). Интегральные значения многопараметрического индекса в отношении деятельности гражданских служащих оцениваются как средние (61 и 49%). В отношении служащих правоохранительных органов интегральные значения многопараметрического индекса находятся на средних и низких отметках (52 и 38%) (рис. 9).

Рисунок 9

### Значения субиндексов структурных условий и оправданных ожиданий (по видам государственной службы), %



Итак, предложенный подход к оценке уровня доверия граждан к профессиональной деятельности государственных служащих, основанный на применении комплекса индексных показателей, включающих индекс доверия граждан к деятельности государственных служащих и многопараметрический индекс доверия, позволяет не только зафиксировать и оценить текущее состояние доверия граждан к государственным служащим, но и выработать комплекс мер по дополнению и уточнению основных направлений программы реформирования государственной службы по отдельным категориям государственных служащих.

Так, результаты проведенного опроса и последующих расчетов фиксируют уровень доверия граждан к госслужащим через интегральный показатель индекса доверия к государственным служащим, который составляет 55,8%, что соответствует зоне средних значений. Максимальное значение интегрального индекса доверия граждан, составленного на основе индексов обобщенного доверия и меры личного доверия, наблюдается в оценках деятельности военнослужащих. Данное значение составляет 75,2%. Заметно ниже значение интегрального показателя индекса доверия граждан к деятельности гражданских служащих – 50,3%. Значение интегрального индекса доверия к служащим правоохранительных органов составляет 42,0%.

Применение **многопараметрического индекса доверия** позволяет зафиксировать ряд тенденций, характеризующих отношение граждан к совокупности социально обоснованных норм профессиональной деятельности государственных служащих и оценку оправданности и подтвержденности их ожиданий в процессе личного общения со служащими. Так, к общим тенденциям, характеризующим восприятие населением всех трех видов государственной службы, следует отнести то, что оценки показателей субиндекса структурных условий намного ниже оценок второго субиндекса – оправданных ожиданий. При довольно высоком уровне доступности для граждан информации о порядке работы госслужащих это говорит о том, что инфраструктура взаимодействий в меньшей степени отвечает интересам граждан. Кроме того, среди россиян распространено убеждение, что деятельность всех трех категорий госслужащих практически закрыта для контроля со стороны граждан.

Таким образом, доверие граждан к государственным служащим может возрасти, если предпринять реальные шаги по запуску действенных, а не декларативных и имитационных механизмов общественного контроля, что, на наш взгляд, может стать первой мерой по изменению климата тотального недоверия.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Алексеева А.Ю. Уверенность, обобщенное доверие и межличностное доверие: критерии различения // Социальная реальность. 2008. № 7. С. 85–98.
2. Кертман Г. Межличностное доверие в России // Социальная реальность. 2006. № 4. С. 7–24.
3. Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 4–17.
4. Купрейченко А.Б. Психология доверия и недоверия. М., 2008.
5. Мерсиянова И.В., Пахомова Е.И., Якимец В.Н. Роль доверия к госслужащим во взаимодействии гражданского общества и государства // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: В 4 кн. Кн. 1. М., 2012 С. 241–251.
6. Минина В.Н. Проблема недоверия в системе государственного управления современным российским обществом // Социология политики и управления: Сб. стат. / Под ред. Л.Т. Волчковой. СПб., 2002. С. 87–97.
7. Селигмен А. Проблема доверия. М.: Идея-Пресс, 2002.
8. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Яковсона. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.
9. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ; Ермак, 2004.
10. Штомпка П. Доверие – основа общества / Пер. с пол. Н.В. Морозовой. М.: Логос, 2012.
11. 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.

12. Barber B. *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers Univ. Press, 1983. P. 164–165.
13. Giddens A. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.
14. Luhman N. *Trust and Power*. Chichester: Wiley, 1979.
15. Sztompka P. Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland // *International Sociology*. 1996. Vol. 11. № 1. P. 37–62.
16. Sztompka P. Trust, Distrust and the Paradox of Democracy. 1997. P. 97–103. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin. URL: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/1997/p97-003.pdf>

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Далее представлены результаты социологического опроса населения, проведенного в октябре 2011 г. методом формализованного интервью по специально разработанному инструментарию. Выборочная совокупность опроса составила 1600 респондентов, отобранных с учетом социально-демографических характеристик, репрезентирующих взрослое население России 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. Статистическая погрешность данных не превышает 3,4%. Организация и проведение опроса осуществлялись Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) на основе опросного инструментария, разработанного И.В. Мерсияновой, В.Н. Якимцом и Е.И. Пахомовой. Авторы выражают глубокую признательность А.В. Клименко, Н.Н. Клищу, а также всем сотрудникам Минэкономразвития РФ и Администрации Президента РФ, принимавшим активное участие в обсуждении методики и инструментария исследования, И.Е. Корнеевой за математическую и статистическую обработку данных опроса и формирование массивов выходной информации.
- <sup>2</sup> Результаты апробации см.: [5].
- <sup>3</sup> На рисунке представлена доля респондентов, выбравших вариант ответа «Согласен» на вопрос: «Вы согласны или не согласны со следующими суждениями о деятельности служащих...?».
- <sup>4</sup> На рисунке представлена доля респондентов, выбравших вариант ответа «Согласен» на вопрос: «Исходя из опыта Вашего взаимодействия со служащими, Вы согласны или не согласны с тем, что...?».