

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

ВЛИЯНИЕ ДОВЕРИЯ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Лунев Александр Павлович, доктор экономических наук, профессор
Астраханский государственный университет
Российская Федерация, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: asu@asu.edu.ru

Минева Оксана Карловна, доктор экономических наук, профессор
Астраханский государственный университет
Российская Федерация, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: okmineva@rambler.ru

Мордасов Алексей Олегович, аспирант
Астраханский государственный университет
Российская Федерация, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: alexeycu30@gmail.com

Минев Владислав Сергеевич, студент
Астраханский государственный технический университет
Российская Федерация, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева, 16
E-mail: minev98@icloud.com

В статье рассматривается доверие населения к государственным гражданским служащим в качестве социального механизма стабилизации взаимоотношений государства и общества, в основе которого результативность функционирования структур государственной власти и управления. Являясь совокупной оценкой, доверие фиксирует также наличие или отсутствие заинтересованности государственных служащих в поддержке самоорганизации граждан, проявлении ими социально-экономических инициатив, социальной солидарности. В данном контексте доверие становится определяющим индикатором в системе ключевых показателей эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Особый интерес при характеристике элементов, механизмов, форм проявления доверия государственным служащим и последующей разработке комплекса мер, направленных на ограничение рисков «дефицита доверия» в обществе, представляет анализ региональных аспектов данного процесса. По результатам социологического опроса представлен интегральный индекс доверия населения к государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Астраханской области.

Ключевые слова: доверие, государственный гражданский служащий, органы власти, самоорганизация гражданского общества, регион

INFLUENCE OF CIVIL TRUST TO STATE SERVANTS ON INTERACTION OF POWER AND CIVIL SOCIETY: REGIONAL FEATURES

Lunev Alexandr P., D.Sc. (Economics), Professor
Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: asu@asu.edu.ru

Mineva Oksana K., D.Sc. (Economics), Professor
Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: okmineva@rambler.ru

Mordasov Alexey O., postgraduate student
Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mai: alexeycu30@gmail.com

Minev Vladislav S., student,
Astrakhan State Technical University
16 Tatishcheva Str., Astrakhan, 414004, Russian Federation
E-mai: minev98@icloud.com

The article considers the population's confidence in state civil servants as a social mechanism for stabilizing relations between the state and society, based on the effectiveness of the functioning of the structures of state power and administration. Being a cumulative assessment, trust is also reflected in the presence or absence of interest of civil servants in supporting the self-organization of citizens, in the manifestation of their social and economic initiatives, in social solidarity. In this context, trust becomes a defining indicator in the system of key performance indicators of professional performance of public civil servants. Particular interest in characterizing the elements, mechanisms, forms of manifestation of confidence in civil servants and the subsequent development of a set of measures aimed at limiting the risks of a «trust deficit» in society is represented by an analysis of the regional aspects of this process. According to the results of the sociological survey, an integral index of public confidence in state civil servants of the executive bodies of state power in the Astrakhan region presented.

Keywords: trust, state civil servant, authorities, self-organization of civil society, region

Эффективность дальнейшей модернизации современной России во многом зависит от характера взаимоотношений государства и гражданского общества. Важнейшим институтом государственного управления, формирующим эту систему связей и отношений, является гражданская служба [12]. При всем многообразии подходов к определению ее сущности и содержания, в условиях перехода от нового государственного менеджмента к концепции “governance” основной акцент делается на публичности, максимальной открытости и «отзывчивости» бюрократии на запросы и ожидания граждан [9; 10]. Соответственно, уровень доверия к государственным служащим, как профессиональному аппарату управления, предопределяет не только координирующую функцию государства в принятии совместных решений со структурами гражданского общества, но и заинтересованность гражданских формирований в развитии потенциала самоорганизации, обеспечения активного вовлечения населения в процесс реализации социально значимых национальных и региональных проектов. Опорой этого дискурса становится понимание управления и коммуникации в качестве ключевой характеристики власти, а доверия в качестве первичного элемента общественной консолидации. Важно отметить, что феномен «доверия – недоверия» – это предмет комплексного научного исследования в теории и практике, в том числе, государственного управления [3; 6; 13; 14], причем применительно к российскому обществу речь чаще всего идет о таком социально-политическом явлении, как «дефицит доверия». Дефицит доверия является следствием радикальных преобразований в стране 1990-х гг., когда большая часть населения оказалась в сложной жизненной ситуации, а неопределенность политической повестки дня и дестабилизация институтов власти и гражданского общества закономерно привели к потере общественного доверия к ним. Постоянно проводимые мониторинги общественного мнения и социологические исследования уровня, видов и форм доверия населения к представителям власти и властным структурам подтверждают сохранение низкого уровня доверия в российском обществе и на данном этапе социально-экономического развития. Согласно данным российского исследовательского центра ВЦИОМ, Фонда общественного мнения, Центра социологических исследований РАНХиГС, россияне в 2016 г. стали относиться с меньшим доверием, как к федеральным, так и к региональным и местным властям по сравнению с 2015 г. Например, доверие к правительству снизилось с 79,8 до 59,4 %. Серьезно упала уверен-

ность граждан в муниципальных (с 64,9 до 46,8 %) и региональных парламентах (с 68,0 до 51,3 %), главах регионов (с 72,8 до 58,6 %). Доверие к Государственной Думе снизилось за год с 40 до 22 %. 12 % россиян (вместо прежних 17 %) доверяют политическим партиям. На этом фоне только рейтинг Президента РФ остается стабильным и сохраняется в пределах 60 %. В целом уровень доверия к В.В. Путину повысился у четверти россиян и 80 % позитивно оценивают его деятельность в настоящее время [2; 5; 7].

Безусловно, доверие как социальный механизм стабилизации государства и общества определяется реальными результатами функционирования структур государственной власти и управления, а уровень и качество доверия государственным служащим не в последнюю очередь зависят от авторитета сильного государства и его лидеров. Являясь совокупной оценкой, доверие фиксирует также наличие или отсутствие заинтересованности государственных служащих в поддержке самоорганизации граждан, проявлении ими социально-экономических инициатив, социальной солидарности, активного участия в разнообразных добровольческих движениях, т.е. создании институциональной среды для демонстрации гражданским обществом конкурентных преимуществ во взаимоотношениях с государством. В данном контексте доверие становится определяющим индикатором в системе ключевых показателей эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Особый интерес при рассмотрении элементов, механизмов, форм проявления доверия государственным служащим и последующей разработке комплекса мер, направленных на ограничение рисков «дефицита доверия» в обществе, представляет анализ региональных аспектов данного процесса. Являясь субъектом экономических и социально-политических отношений в пределах государства, регион становится самоорганизующейся системой социального взаимодействия власти и общества конкретной территории во всех сферах общественной жизни на основе баланса разнообразных институциональных, групповых и неформальных интересов. Именно на этом уровне государственного управления формируется гражданская идентичность, закладываются базовые политические ценности и культурные традиции, закрепляются установки на принципы и нормы взаимоотношений властных и гражданских структур. От региональной элиты зависит расстановка приоритетов социально-экономического развития местного сообщества, эффективность управления повышением качества и уровня жизни населения, определение технологий общественной консолидации, и, как следствие, уровень доверия между властью и обществом.

Начиная с 2012 г., Правительство Российской Федерации, согласно Указа Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [11], составляет рейтинг регионов по темпам социально-экономического развития и улучшению инвестиционного климата; оценкам населением деятельности органов исполнительной власти; уровню содействия глав регионов развитию конкуренции и т.д. [8]. Для совершенствования политики в области реформирования государственной службы Министерством экономического развития РФ, Администрацией Президента РФ, Институтом системного анализа РАН и Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» разработаны многопараметрический индекс обобщенного доверия государственным служащим и обобщенный индекс доверия государственным служащим [4]. Многопараметрический индекс фиксирует влияние личного опыта общения граждан с государственными служащими на уровень доверия к ним, а обобщенный индекс дает представление о деперсонифицированном доверии населения к государственным служащим. Проводя постоянный мониторинг динамики данных показателей на региональном уровне, можно выявить позитивные и негативные факторы во взаимоотношениях власти и общества, определить содержание перспективных направлений социального партнерства, условия и

возможности для успешной самоорганизации гражданского общества и необходимые меры государственной поддержки общественного участия при разработке и реализации управленческих решений.

В ходе ежегодных социологических исследований, проводимых в Астраханской области, были получены следующие показатели: «...Уровень удовлетворенности населения качеством работы государственных гражданских служащих (специалистов) в среднем составил достаточно высокий индекс, равный 52,2 %. Более половины респондентов (56,1 %) констатируют, что удовлетворены взаимодействием со специалистами, оказывающими государственные услуги по параметрам их компетентности, вежливости, дружелюбию, желанию помочь посетителю и обслужить его максимально быстро. Расхождения между двумя контрольными показателями составили 3,9 %. Интегральный индекс удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг составил 63,9 %. Следует отметить, что в перечне причин неудовлетворительной работы территориальных центров респонденты больше всего отмечали: необходимость копирования большого количества документов, что влечет трату личных и так скудных средств – 56 %; необходимость ходить по различным инстанциям для сбора справок – 42 %. Имеет место достаточно высокий уровень удовлетворенности граждан доступностью предоставляемых государственных услуг исполнительными органами государственной власти. Индекс составил 59,9 % [15].

Общий уровень удовлетворенности граждан доступностью получения государственных услуг, качеством работы государственных служащих, доверия исполнительным органам государственной власти находится на уровне выше среднего, что дает право на положительный прогноз во взаимоотношениях между властью и населением.

В ходе проводимых опросов, выявлялись важнейшие профессиональные качества, которыми, по мнению населения региона, должны обладать государственные гражданские служащие. Профессионализм, компетентность, ответственность, вежливость лидируют в ответах респондентов.

Администрация Астраханской области оперативно реагирует на изменение восприятия гражданами оказываемых им услуг. Так, в 2014 г. Правительством Астраханской области была принята ГП «Повышение кадрового потенциала исполнительных органов государственной власти Астраханской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области», ежегодно совершенствующаяся (последняя редакция от 29.05.17 г.), и направленная, в том числе, на повышение профессионализм и компетентность государственных служащих. Целевым индикатором ГП названо «увеличение доли исполнительных органов государственной власти Астраханской области, в деятельности, которых используются современные методы кадровой работы с 55 до 100 %», что позволит достичь «роста удовлетворенности населения Астраханской области деятельностью исполнительных органов государственной власти Астраханской области (от 52 до 70 % от числа опрошенных) [16].

Основными проблемами, решение которых позволит повысить доверие к государственным служащим исполнительных органов государственной власти Астраханской области, респонденты считают бюрократизм и отдаленность от проблем граждан.

Большим прорывом в деле снижения бюрократических барьеров стало открытие многофункциональных центров (МФЦ). Так в Астраханской области функционируют 18 филиалов и 112 территориально-обособленных структурных подразделений, что позволяет обеспечить 99 % доступ населения к получению государственных услуг через МФЦ. Сегодня МФЦ оказывает более 340 государственных и муниципальных услуг в рамках заключенных соглашений о взаимодействии с 34 ведомствами. В 2016 г. МФЦ были оказаны свыше 565 тыс. услуг в бумажном виде и свыше 33 тыс. в электронном виде. За этими цифрами стоят конкретные люди, которые в одном месте (а зачастую и не заходя в офис МФЦ, заказав их по Интернету) смогли

получить необходимые им государственные услуги, а не проходить по всем бюрократическим процедурам в разных ведомствах [17].

Результаты исследований подтверждают, что общественное или персонализированное доверие граждан к властным структурам и государственным гражданским служащим основывается на определенной системе формализованных ожиданий. Они воспринимают государственных служащих как субъектов их реализации. Поэтому доверие – недоверие, «дефицит доверия» можно рассматривать в качестве следствия эффективного или неэффективного социального взаимодействия власти и общества. В целом полученное значение интегрального индекса доверия населения к государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Астраханской области позволяет сделать вывод о деятельности структур государственной власти и управления в соответствии с основными ожиданиями граждан.

Вместе с тем самостоятельным предметом дальнейшего изучения и постоянного социологического исследования должны стать технологии развития культуры доверия в условиях многонациональности и полиэтничности региона; оценка стратегического запаса доверия как ресурса консолидации регионального социума; постоянно изменяющаяся система ожиданий населения от взаимодействия с государством.

Список литературы

1. Доверие к государственным институтам и стратегии экономического поведения граждан. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dcb>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
2. Как кризис повлиял на жителей России. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/05/11/kak-krizis-povliial-na-zhitelej-rossii.htm>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
3. Луман Никлас. Власть / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. – М. : Праксис, 2001
4. Мерсиянова Е. И. Роль доверия к госслужащим во взаимодействии гражданского общества и государства / Е. И. Мерсиянова, В. Н. Пахомова. – Режим доступа: docplayer.ru/37902510-Rol-doveriya-k-gossluzhashchim-vo-vzaimodeystvii-grazhda, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
5. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons.../942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
6. Пригожин А. И. Культура доверия / А. И. Пригожин // Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. – М. : Дело, 2010
7. Путин вновь возглавил рейтинг доверия россиян к политикам. – Режим доступа: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201710051120-8uo7.htm, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
8. Рейтинг глав регионов по уровню содействия развитию конкуренции. – Режим доступа: <https://ac.gov.ru/files/attachment/9435.pdf>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
9. Соловьев А. И. Государство как производитель политики / А. И. Соловьев // Полис. – 2016. – № 2. – С. 90–108. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.08>.
10. Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” / Л. В. Сморгун // Полис. – 2003. – № 4. – С. 50–58. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2003.04.05>.
11. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199. – Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons.../942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
12. Об основах государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ. – Режим доступа: www.rg.ru/1995/07/31/Federalnyj-zakonot31iulya1995.htm, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
13. Штомпка П. Культура доверия / П. Штомпка // Социология. Анализ современного общества. – М. : Логос, 2008
14. Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и создание благосостояния / Ф. Фукуяма // Новая постиндустриальная волна на западе. Антология. – М. : Academia, 1999.
15. Ярмоленко Л. В. Уровень доверия граждан Астраханской области к государственным гражданским служащим / Л. В. Ярмоленко, В. В. Чухало // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – № 1 (33). – С. 125–126.

16. О ГП «Повышение кадрового потенциала исполнительных органов государственной власти Астраханской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/428648128>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

17. Отчет о работе АУ АО «МФЦ». – Режим доступа: <http://mfc.astrobl.ru/files/docs/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%93%D0%97-2016.PDF>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

References

1. *Trust in public institutions and strategies for economic citizenship*. Available at: <http://www.rbc.ru/politics/29/03/2017/58dbb1ed9a7947e4c4de9dcb>.
2. *How the crisis affected the inhabitants of Russia*. Available at: <https://rg.ru/2016/05/11/kak-krizis-povliial-na-zhitelej-rossii.htm>.
3. Lumann Niklas. *Power*. Moscow, Praxis Publ., 2001.
4. Mersiyanova E. I., Pakhomova V. N. *The role of trust in civil servants in the interaction of civil society and the state*. Available at: docplayer.ru/37902510-Rol-doveriya-k-gossluzhashchim-vo-vzaimodeystvii-grazhda.
5. *Assessment of the effectiveness of the executive bodies of the subjects of the Russian Federation*. – Available at: www.consultant.ru/document/cons.../942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/.
6. Prigogine A. I. *Culture of trust. Goals and values. New methods of working with the future*. Moscow, Delo Publ., 2010.
7. *Putin again topped the rating of Russians' trust in politicians*. Available at: https://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201710051120-8uo7.htm.
8. *Rating of heads of regions on the level of assistance to competition development*. Available at: <https://ac.gov.ru/files/attachment/9435>.
9. Soloviev AI *State as a producer of politics*. *The Policy. Political studies*, 2016, no. 2, pp. 90–108. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.08>.
10. Smorgunov L. V. *Comparative analysis of political and administrative reforms: from new state management to the concept of "governance"*. *The policy. Political studies*, 2003, no. 4, pp. 50–58. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2003.04.05>.
11. *Decree of the President of the Russian Federation of 21.08.2012 No. 1199 "On the assessment of the effectiveness of the executive authorities of the subjects of the Russian Federation"*. Available at: www.consultant.ru/document/cons.../942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/.
12. *Federal Law of July 31, 1995 N 119-FZ "On the Basics of the Public Service of the Russian Federation"*. Available at: www.rg.ru/1995/07/31/Federalnyjzakonot31iulya1995.htm.
13. Sztompka P. *Culture of Confidence. Sociology. Analysis of modern society*. Moscow, Logos Publ., 2008.
14. Fukuyama F. *Trust. Social virtues and creation of well-being. New post-industrial wave in the west. Anthology*. Moscow, Academia, 1999.
15. Yarmolenko L. V., Chukhalo V. V. *The level of trust of citizens of the Astrakhan region to state civil servants*. *The Caspian region: policy, economy, culture*, 2013, no. 1 (33), pp. 125–126.
16. *About the State Enterprise "Increasing the human resources of the executive bodies of state power in the Astrakhan region and local self-government bodies of municipal entities of the Astrakhan region"*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/428648128>.
17. *Work Report AU AO "MFTS"*. Available at: <http://mfc.astrobl.ru/files/docs/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%93%D0%97-2016.PDF>