

Мороз Владимир Михайлович
доктор наук государственного
управления, профессор кафедры
педагогике и психологии управления
социальными системами Национального
технического университета «Харьковский
политехнический институт» (Украина)

ДОВЕРИЕ К ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Проблематика доверия к власти, учитывая ее идеологическую, патриотическую, социально-экономическую и технико-технологическую значимость для развития общества, является объектом постоянного внимания как со стороны общества, независимо от уровня его развития и социальной однородности, так и со стороны органов государственной власти. Именно доверие между основными акторами социально-экономического развития государства и его институтами является основным и обязательным условием эффективности проводимой государством политики. Отсутствие доверия к власти в целом, равно как и к ее институциональному проявлению, может быть рассмотрено на уровне наиболее опасных рисков, влияние которых на функционирование государственных институтов и развитие общественных институций, не может быть проигнорировано.

Вопросы доверия к органам государственной власти, несмотря на сравнительно достаточный уровень своей научной изученности, не теряют свой актуальности, и по-прежнему находятся в сфере приоритетных направлений научных исследований. Среди последних научно-коммуникативных мероприятий, тематическая направленность которых была связана с изучением места и роли доверия в формировании комплексного механизма взаимодействия между государственными и общественными институтами, следует выделить: Всероссийскую очно-заочную научную конференцию «Формирование солидарного общества в регионе: проблемы, инициативы, решения» (24–27.03.2014, г. Ульяновск – Ульяновский государственный технический университет) в рамках работы которой были рассмотрены, в том числе и вопросы, касающиеся укрепления доверия между властью и населением; Всеукраинскую научно-практическую конференцию с международным участием «Местное самоуправление – основа устойчивого развития Украины» (16.05.2014, г. Киев – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины) среди приоритетных направлений в организации дискуссии были выбраны вопросы, содержание которых касается механизмов повышения доверия населения к власти; научно-практическую конференцию «Роль и место маслихата в социально-экономическом развитии и демократизации общества, внутривластной стабильности и укреплении национальной безопасности» (17.09.2014, г. Алматы – Акимат Алматы совместно с Ассамблеей народа Казахстана),

участники которой обратили внимание на значимость доверия в процессе повышения эффективности работы местных представительных органов власти.

Такое внимание со стороны научного сообщества к исследованию феномена доверия, дает нам основание считать выбранную тематику как актуальной, с точки зрения развития теоретико-методологических основ научного знания, так и значимой – в контексте ее практической направленности и взаимосвязи с практикой формирования институциональной среды. Сложность изучения феномена доверия заключается в многоаспектности его проявления и его тесной взаимосвязи с социальными объектами. Кроме того, феномен доверия, исходя из существующих традиций в интерпретации и понимании его сущности (подходы различных научных школ), осуществляет свое полноценное позиционирование одновременно в нескольких сферах научных знаний (социальная психология, социология, философия, политология, культурология, социально-экономические и управленческие науки), что не просто усложняет организацию научных изысканий, а и создает определенные трудности на методологическом уровне.

В контексте содержания науки государственного управления, актуальность изучения феномена доверия обусловлена необходимостью формирования эффективных механизмов обеспечения социально-экономической стабильности, устойчивости и плановости развития взаимоотношений между государством и обществом. В этом контексте, возникает ряд вопросов, ответы на которые во многом определяют не только стратегию и тактику поведения государственных институтов, а и перспективы развития базовых институций общества. В самом упрощенном виде такие вопросы могут быть сформулированы в таком виде: «Как влияет доверие на качество и результаты диалога между субъектами и объектами управленческих отношений?», «Что является основой для установления конструктивного уровня доверительных отношений между основными участниками социально-экономического диалога?», «Какова роль ресурсной составляющей доверия в формировании и обеспечении механизмов принятия государственно-управленческих решений?». Выше сформулированные вопросы не претендуют на всесторонность охвата рассматриваемой проблематики, но вместе с тем позволяют идентифицировать проблематику доверия в рамках государственно-управленческой науки. Кроме того, следует обратить внимание, что проблематика доверия имеет свои содержательные и иерархические уровни рассмотрения, а именно: доверие к институтам публичного администрирования; доверие к институции власти; доверие между субъектами и объектами управления; доверие к обществу и его базовым институциям; доверие к государству и его институтам; доверие к институциональной среде и т.д. Каждое из этих направлений имеет свою уникальную компетенцию (содержательное поле) для организации научных поисков, а следовательно заслуживает отдельного внимания со стороны исследователей.

Целью данной публикации является исследование отдельных теоретических аспектов феномена доверия как основы для формирования эффективного государственного управления.

Доверие как фактор, инструмент и средство накопления социального капитала отражает актуальный, прошлый, индивидуальный и социальный опыт

индивида, социальной группы, социума. Атмосфера доверия воспроизводит архетипы и задает нормы взаимоотношений [3, с. 103]. Эти нормы взаимоотношений между субъектами и объектами управления являются результатом сотрудничества, в основу которого положено желание каждого из участников социального диалога к поиску баланса интересов, а также готовность к диалогу и партнерству. Именно способность власти с одной стороны, и желание граждан государства с другой стороны, являются обязательными элементами системы общего регулирования взаимодействий между основными акторами социально-экономического развития в контексте поиска компромисса во взаимном позиционировании общественного и частного, духовного и материального, социального и индивидуального. Сложность в организации соответствующих взаимодействий, а следовательно и в достижении конструктивного уровня доверия между субъектами и объектами государственного управления, определяется как уровнем их концептуальной зрелости, так и наличием условий для организации конструктивного диалога. В качестве одного из таких обязательных условий мы рассматриваем наличие институциональной среды со всеми ее ключевыми системами и множеством взаимосвязей. Институциональная система не только обеспечивает основу для становления партнерских отношений между участниками социального диалога (баланс целей и ресурсов; согласование производства и потребления, монополии и конкуренции; равновесие между принуждением и свободой), а и создает предпосылки для развития доверительных отношений между органами государственной власти и гражданами государства.

Доверие, по мнению П. Штомпки, является фундаментальным аспектом общественной жизни, причем как на уровне стратегического планирования социального развития, так и на уровне повседневной жизни. Ученый обращает внимание, что среди возможных направлений практического применения, следует обратить внимание, прежде всего на ее компетенцию в процессе анализа и регулирования общественных отношений [6, с. 5]. Атмосфера доверия между индивидами, социальными группами, социальными субъектами, а также к институциям определяет социальную эффективность совместной деятельности [5, с. 7], снижение прямых и косвенных экономических затрат и социальных рисков, что в конечном счете способствует, с одной стороны, установлению партнерских отношений между субъектами и объектами управленческих отношений, а с другой – обеспечивает стабильность функционирования социальной системы в целом.

Что же является основой для возникновения доверия? П. Штомпка приходит к выводу, что доверие возникает между акторами социально-экономических взаимодействий лишь при условии наличия у них общей системы ценностей, через призму которой происходит идентификация социальных практик и восприятие социального окружения [7, с. 23]. С точки зрения психологии, доверие как психологическое состояние личности может возникнуть при слиянии воедино ряда факторов: интересов конкретного человека, его установок и эмоциональных реакций, предыдущего социального опыта или опыта предшествующих поколений, адаптивных способностей личности, уровня интеллектуального развития и т.д. Принимая во внимание этимологию конструкта «питать доверие» (лат. *credo*), можем сформулировать

его значение через форму «сердце даю», что в своей основе предполагает готовность к самопожертвованию во имя достижения общих целей. Вместе с тем, в научной литературе мы можем встретить и более поверхностное толкование содержания категории доверия, а именно: доверие возникает в круговороте общения между людьми, а следовательно, говорить с кем-то – это уже означает проявлять ту или иную степень доверия. Мы не можем безоговорочно согласиться с такой формулировкой, хотя диалог, безусловно, может быть рассмотрен как основа для возникновения доверия, т.к. именно посредством диалога осуществляется согласование ценностных ориентаций участников взаимодействия. К содержанию этого тезиса мы еще вернемся при формулировании выводов из данного исследования.

Следует обратить внимание, что непосредственное доверие возникает как правило только тогда, когда возникает ситуация зависимости между участниками взаимодействия. Такая зависимость может быть прямой и косвенной, полной и частичной, односторонней или многосторонней, осознанной или неосознанной. Вместе с тем, зависимость, как и выше рассмотренный диалог, является лишь предпосылкой к возникновению доверия. По мнению А.А. Дворянова, доверие становится реальностью в том случае, когда зависимость реализуется через действие, как базисном элементе деятельности людей. Деятельности принадлежит решающая роль в конструировании доверия, поскольку доверие и недоверие возникают не априори (как вера), а как разнообразная реакция в ответ на деятельность партнеров по взаимодействию [2]. Итак, взаимозависимость между субъектом и объектом государственно-управленческих отношений может быть выделена в качестве еще одной детерминанты в формировании доверия к органам государственной власти.

Возвращаясь к предмету нашего исследования следует обратить внимание на точку зрения Э. Гидденса, который различал два вида доверия, а именно – доверие к людям и доверие к абстрактным системам. Доверие к абстрактным системам, к которым может быть отнесено в том числе и государство, с их безличностными принципами функционирования, по мнению Э. Гидденса является необходимым условием их социального существования. Иными словами, без доверия, а вернее без его определенного уровня развития, мы не можем говорить ни о наличии партнерских взаимосвязей, а следовательно и социально-экономических взаимодействиях, ни о минимизации рисков для субъектов и объектов управления, природой возникновения которых является сосуществование в рамках единой институциональной системы. Рассуждая о доверии к абстрактным системам, Э. Гидденс приходит к выводу о том, что в посттрадиционном обществе социальные отношения между основными акторами субъектно-объектных взаимодействий должны формироваться на основе так называемого активного доверия. «Активное доверие – это доверие, которое должно завоевываться, а не следовать из предустановленных социальных позиций или гендерных ролей. Активное доверие предполагает автономию, а не препятствует ей, и является мощным источником социальной солидарности, коль скоро согласие свободно дается, а не навязывается традиционными принуждениями» [1, с. 126]. Таким

образом, государство уже не вправе рассчитывать на наличие доверия к себе и своим органам власти со стороны своих граждан «по умолчанию», а следовательно должно обеспечить формирование и использование нормативно-правовых, информационных, экономических, мотивационно-стимулирующих механизмов, функционирование которых может обеспечить доверие к институтам власти. Иными словами, государство, несмотря на успехи и традиции своего позиционирования (авторитет, сила и власть) и исторически обусловленную модель развития (соответствие ментальности и религиозно-культурологическому наследию общества), должно использовать модель «активного доверия».

В контексте рассматриваемой проблематики, интересной по своему содержанию является научная позиция А. Селигмена, который обращает внимание на причины возникновения доверия. По мнению ученого доверие возникает тогда, когда у участника социального взаимодействия нет возможности «точно понять или проверить другого, и потому у него нет иного выбора, как только доверять» [4, с. 17].

Несмотря на всю свою противоречивость, данное определение заслуживает отдельного внимания. Это связано с тем, что во взаимодействие государства (власти) и общества (социума) не строится на личных связях индивидуумов, а регламентируется договоренностями, которые оформляются в виде институтов и институций. Следует заметить, что формирование этих институтов происходило задолго до формирования персоналий современного общества, а следовательно мы можем говорить о некоем институциональном разрыве. Иными словами, у объекта управления, в планы которого не входит изменение действующих институциональных норм, не остается другого выхода, как принять предложенную субъектом управления модель поведения. Именно в этом случае (при отсутствии выбора), по мнению А. Селигмена мы можем говорить о доверии, природой возникновения которого является безысходность и отсутствие свободы. Выше мы обратили внимание, что не можем безоговорочно согласиться с такой трактовкой содержания доверия, т.к. в предложенном толковании категория начинает позиционировать в содержательной компетенции надежды («я надеюсь, ибо у меня нет иного выбора, что ситуация будет развиваться по предложенному сценарию», т.е. доверие возникает от безысходности). Вместе с тем, предложенный А. Селигменом конструкт имеет свою значимость для понимания взаимоотношений между социальными субъектами и объектами государственного управления. Таким образом, отсутствие всесторонней и полной информации (знаний) акторов социального взаимодействия о друг друге, в сочетании с отсутствием возможности обеспечить рефлексивность в поведении партнера (безысходность), может быть рассмотрено в качестве одного из элементов системы доверия. Хотя в этом случае мы можем говорить не о доверии от веры, а скорее о доверии от безвыходности («вынужден доверять»). С точки зрения теории государственного управления мы можем различать разновидности доверия, содержание которых может быть определено способами реализации государственной власти. Например, если мы говорим о демократическом режиме, то скорее всего следует принять за основу концепт «доверие от веры», а если мы рассматриваем недемократический вид

государственного режима, то доверие может быть рассмотрено в контексте содержания концепта «доверие от безвыходности». Следует отметить, что в обоих случаях объект государственного управления может демонстрировать определенное доверие к субъекту управления. Вместе с тем, мы не можем утверждать, что в рассматриваемом контексте, доверие является взаимным. В демократическом обществе, власть, как правило, доверяет объекту управленческого воздействия, чего нельзя сказать в отношении власти реализуемой в рамках авторитарного режима. Таким образом, когда мы рассматриваем феномен доверия в контексте взаимодействия социальных субъектов и объектов государственного управления, мы должны учитывать, в том числе и форму политического режима. Иными словами, потенциал доверия, как детерминанты эффективности государственного управления, может быть реализован лишь при демократическом государственном устройстве.

Принимая во внимание выше изложенное, можем сформулировать такие основные выводы.

1. Доверие к субъекту управления, равно как и к институтам власти, определяется верой граждан в профессиональную компетентность конкретных должностных лиц, а также в их готовность использовать имеющиеся в распоряжении ресурсы для достижения целей общества. Кроме того, социальный объект управления должен быть уверен в открытости, и искренности власти, а также в ее готовности действовать не только эффективно, а и с соблюдением установленных норм и правил.

2. Доверие является обязательным атрибутом эффективного функционирования любой социально-экономической и общественно-политической системы. Кроме того, доверие является одновременно как условием и результатом функционирования институтов публичного управления, так и обязательным атрибутом либерально-демократического режима власти. Доверие может быть рассмотрено на уровне одного из основных нематериальных ресурсов власти для достижения социально-значимых и общественно необходимых результатов. Именно через доверие социальных объектов осуществляется легитимация как самой государственной власти так и ее основных институтов.

3. В основу формирования доверия между социальными субъектами и объектами государственного управления должны быть положены:

– убежденность всех участников социального партнерства в соответствии сформулированной цели общественно-экономического развития государства содержанию устоявшейся ментально-культурологической доктрине общества и принципам сосуществования его социальных групп, а также в правильности выбранной стратегии и тактики совместных действий;

– ценности (культурные, социальные, экономические, политические и т.д.), которые не только разделяются и пропагандируются участниками социального партнерства, а и коррелируются с институциональной средой конкретного государства и общества, как по содержанию, так и по времени своего позиционирования;

– многовекторные социальные коммуникации, осуществление которых происходит на постоянной основе (диалог между основными акторами

социальных коммуникаций), в сочетании с совместной деятельностью по достижению установленных и согласованных целей;

– механизмы, функционирование которых при реализации субъектами управленческой деятельности полномочий власти, обеспечивает взаимозависимость участников социального партнерства, а также персональную ответственность за принятые управленческие решения.

4. В обществе с высоким уровнем развития институтов демократии и рынка, доверие может быть рассмотрено на уровне одного из индикаторов соответствия характеристик и результатов деятельности субъектов государственного управления ожиданиям объектов управленческого воздействия. Иными словами доверие отображает степень условной удовлетворенности потребностей общества и (или) отдельных социальных групп, а следовательно, является одним из обязательных условий стабильного и прогнозируемого развития государства. Вместе с тем, следует понимать, что обоснованное недоверие или отсутствие доверия, так точно как и доверие, может быть рассмотрено в качестве одного из источников для развития государства и общества.

5. Доверие, несмотря на всю свою положительную роль в развитии отношений между субъектами и объектами государственного управления, имеет, в том числе и такие стороны своего проявления, которые могут негативно влиять на динамику развития институций и институтов. Примером такого негативного влияния может служить своеобразная консервация нежелательных явлений (доверие усыпляет бдительность и тем самым создает риски не только для эффективности функционирования системы государственного управления, а и для ее существования в целом).

Выше представленные выводы не исчерпывают всю глубину содержательного аспекта проблематики доверия к органам государственной власти как основы для повышения эффективности государственного управления. Открытыми для научного поиска остаются вопросы, содержание которых касается механизмов восстановления и удержания доверия социального объекта к органам государственной власти, а также возможности использования доверия в качестве индикатора качества административных услуг предоставляемых обществу.

Список литературы

1. Гидденс Э. Социология / Гидденс Э.; пер. с англ.; науч. ред. В.А. Ядов; общ. ред. Л.С. Гурьевой, Л.Н. Посилевича. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – 704 с.

2. Дворянов А.А. Доверие в системе социального управления: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. социолог. наук: спец 22.00.08 «Социология управления» / А.А. Дворянов – Москва, 2006. – 21 с.

3. Панькова О.В. Доверие как основа формирования социального капитала в контексте развития человеческого потенциала Украины // О.В. Панькова // Актуальные проблемы социологии, психологии, педагогики. – 2012. – №16. – С. 101–109

4. Селигмен А. Проблема доверия / Селигмен А.; перевод с англ. И.И. Мюрберг, Л. В. Соболевой. – М.: Идея-Пресс, 2002. – 200 с.

5. Столяр В.Ю. Доверие как феномен социально-экономической реальности: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. философ. наук: спец. 09.00.11 «Социальная философия» / В.Ю. Столяр – Тверь, 2008. – 21 с.
6. Штомпка П. Доверие – основа общества: монография / Штомпка П. – М.: Логос, 2012. – 450 с.
7. Sztompka P. Trust: a Sociological Theory / P. Sztompka. – Cambridge : Cambridge University Press, 1999. – 214 p.