Многопараметрический индекс доверия россиян к госслужащим как инструмент взаимодействия гражданского общества и государства

Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И.

Благодарности

В исследовании были задействованы около 200 человек:

- **Из НИУ ВШЭ: А.Клименко, Н.Клищ, О.Кононыхина, Е.Петренко и др.**
- **Сотрудники ВЦИОМ и около 150 интервьюеров из их региональной сети**
- **Сотрудники МЭР**
- **Сотрудники Администрации Президента РФ**

Дефицит доверия (2008 - 2010)

ВЦИОМ: 40% граждан страны, как 10 лет назад, не доверяют никому.

ФОМ: о недоверии к правоохранительным органам и судам РФ заявили 71,9% участников опросов.

60,6% считают, что не смогут получить эффективную защиту со стороны органов прокуратуры и судов, если пострадают от произвола милиции.

61,3 % не верят в возможность восстановить свои права, нарушенные российскими судами.

ИОМ «Квалитас»: 69 % воронежцев полагают, что депутаты, избранные народом в состав законодательной власти, не способны защитить интересы своих избирателей. Мнение о том, что депутаты не способны отстаивать интересы своего электората, распространено среди сотрудников госуправления: 86% из них отказывают депутатам в способности лоббировать интересы избирателей.

ГУ-ВШЭ и ФОМ: три четверти россиян (78%) считают, что в отношениях с людьми следует быть осторожными, и лишь 18% – что большинству людей можно доверять

TI_R: «Какая из следующих публичных сфер, по вашему мнению, наиболее коррумпирована?», россияне назвали государственную службу – 84%, суды – 64%, Государственную Думу и политические партии – 62% и 61% соответственно, а также бизнес – 55%.

<u>Замкнутый круг:</u> с одной стороны, чиновники игнорируют интересы и права граждан, с другой – большинство граждан платят им той же монетой

Предпосылки разработки многопараметрического индекса доверия

- **Фед.программа «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009 – 2013 годы)» (Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261)**
- **Работы П.Штомпки, Б.Барбер, Я.Корнаи, Ф.Фукуямы и др. по тематике доверия – основа для создания М_ИД из двух взаимодополняемых субиндексов:**
  - **субиндекса структурных условий, являющихся детерминантами уровня доверия/недоверия к деятельности госслужащих со стороны граждан на институциональном уровне, и**
  - **субиндекса оправданных ожиданий, опирающегося на оценки гражданами личного опыта взаимодействия с госслужащими**

Целевые индикаторы ФП

В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» определены 11 целевых индикаторов и показателей. Данные показатели оценивают выполнение программы в целом, по ним предполагается оценивать выполнение целей и задач программы.

Первым из показателей указан «Индекс доверия граждан к государственным служащим».

F.Fukuyama. Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity. N.Y. Free Press.1995

ДОВЕРИЕ - это возникающее у членов сообщества ожидание того, что другие его члены будут вести себя более или менее предсказуемо, честно и со вниманием к нуждам окружающих, в согласии с некоторыми общими нормами.

Barber B. The logic and Limits of Trust. New Brunswick, NJ: Rutgers Univ. Press, 1983.

- Б. Барбер определил доверие как совокупность «социально обоснованных и социально подтвержденных ожиданий в отношении других людей, организаций, организаций, учреждений и естественных, моральных и социальных порядков, которые составляют фундаментальное содержание жизни»

Sztompka P. Trust, Distrust and the Paradox of Democracy, P 97 – 003, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin.

Предложены контекстуальные условия, степень проявления которых в деятельности органа государственного управления предопределяет уровень доверия/недоверия граждан.

В трактовке П.Штомпки каждое из этих условий имеет два полюса – позитивный и негативный. Если условие реализуется на позитивном полюсе или около него, то в этом контексте властный институт заслуживает наибольшего доверия. Если же условие обеспечивается вблизи негативного полюса, то граждане с большей вероятностью будут испытывать недоверие к институту.

О доверии к госслужащим

- **Доверие рассматривается как ожидание, установка, отношение, состояние, чувство, процесс социального обмена и передачи информации и иных значимых благ, личностное и групповое свойство.**
- **Доверие граждан к профессиональной деятельности госслужащих определяется нами как совокупность социально обоснованных и социально подтвержденных ожиданий в отношении профессиональной деятельности госслужащих.**
- **Эти ожидания формируются:**
  - **в рамках институциональных структур, обладающих определенными характеристиками (на макроуровне), и**
  - **под влиянием личного опыта взаимодействия с госслужащими (на микроуровне)**
- **Основание доверия к госслужащим – вера в надлежащее функционирование системы государственной службы, ее социальные и правовые нормы**
- **Специфическими функциями доверия к госслужащим являются: обеспечение деперсонифицированного взаимодействия в соответствии с социальными и служебными ролями, предсказуемость и качество взаимодействий.**

Контекстуальные условия (Sztompka P. 1997)

- **Нормативная определенность** – четкость, ясность, недвусмысленность, внутренняя согласованность (непротиворечивость) и приемлемость для общества в целом системы правил, норм и процедур, очерчивающих деятельность властного института
- **Прозрачность и открытость** деятельности властного института, включая доступность информации о структуре органа власти, процедурах его деятельности и принципах и правилах принятия решений
- **Стабильность и эволюционный характер совершенствования** в функционировании органа власти (в смысле устойчивости структуры , процедур и правил его деятельности, а также предсказуемости и постепенности вносимых перемен)
- **Подотчетность, открытость для проверки и контроля** со стороны граждан и негосударственных организаций, гарантирующих понятность, предсказуемость и публичность деятельности органа власти.
- **Права потребителей госуслуг и обязанности госслужащих -** соблюдение прав граждан и «внешних» организаций и выполнение обязанностей госслужащими данного органа власти в процессе деятельности института.
- **Соблюдение обязательств и исполнение полномочий -** осознание гражданами того, что министерства и ведомства могут и готовы наложить санкции против тех, кто нарушает общепринятые нормы и правила.
- **Стиль политики властного института в отношении признания и защиты достоинства, неприкосновенности и автономности каждого члена общества.**

Субиндекс структурных условий

Субиндекс учитывает факторы, являющиеся детерминантами уровня доверия/недоверия к деятельности госслужащих на уровне организационных структур:

A. Информация о порядке работы госслужащих доступна для большинства граждан
B. Правила работы госслужащих позволяют обеспечить их нормальное взаимодействие с гражданами
C. Деятельность госслужащих открыта для контроля со стороны граждан
D. Госслужащие при выполнении своих обязанностей обеспечивают соблюдение прав граждан
E. Госслужащие добросовестно исполняют свои обязанности по отношению ко всем гражданам
F. Госслужащие действуют в интересах страны и общества в целом, а не в личных интересах

Субиндекс оправданных ожиданий

Субиндекс строится на основе оценок гражданами различных аспектов личного опыта взаимодействия со служащими того или иного государственного органа

A. Информация о порядке работы госслужащих была Вам доступна
B. Порядок Вашего взаимодействия с госслужащими был Вам понятен
C. Ответы на Ваши запросы и иные документы были оформлены госслужащими правильно (отсутствовали ошибки и неточности, были даны ответы и разъяснения по существу поставленных вопросов)
D. Сроки реагирования на Ваш запрос со стороны госслужащих были приемлемыми
E. Госслужащие, к которым Вы обращались, обладали хорошим опытом работы и уровнем знаний
F. Для госслужащих была характерна персональная ответственность при работе с Вами

Математическая модель индекса

Для расчета значений показателя каждого субиндекса используется формула:

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

x_{ij} **- булева переменная, принимающая значение 1, когда респондент согласен с предложенным высказыванием или 0 – в противном случае,**

$j = 1, 2, \ldots, m$ **- номер респондента;**

$\mathbf{m_{answer}}$ **– число респондентов, ответивших на суждение i. Значения показателей изменяются в интервале от 0 до 1. Для построения субиндексов эти значения унифицируются в процентном формате (от 0% до 100%), при определении границ используется равномерное распределение шкалы от 0 до 100% по пяти интервалам.**

Субиндекс структурных условий -

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

Субиндекс оправданных ожиданий -

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

Пилотные исследования

- **Первый пилотаж (в июле 2010 г.): осуществлено методологическое тестирование инструментария исследования (24 глубинных интервью).**

Для 2 и 3 пилотажа респондентов отбирали с учетом социально-демографических характеристик, репрезентирующих взрослое население РФ по полу, возрасту, типу населенного пункта и пропорциональной представленности по образованию и социально-профессиональной принадлежности.

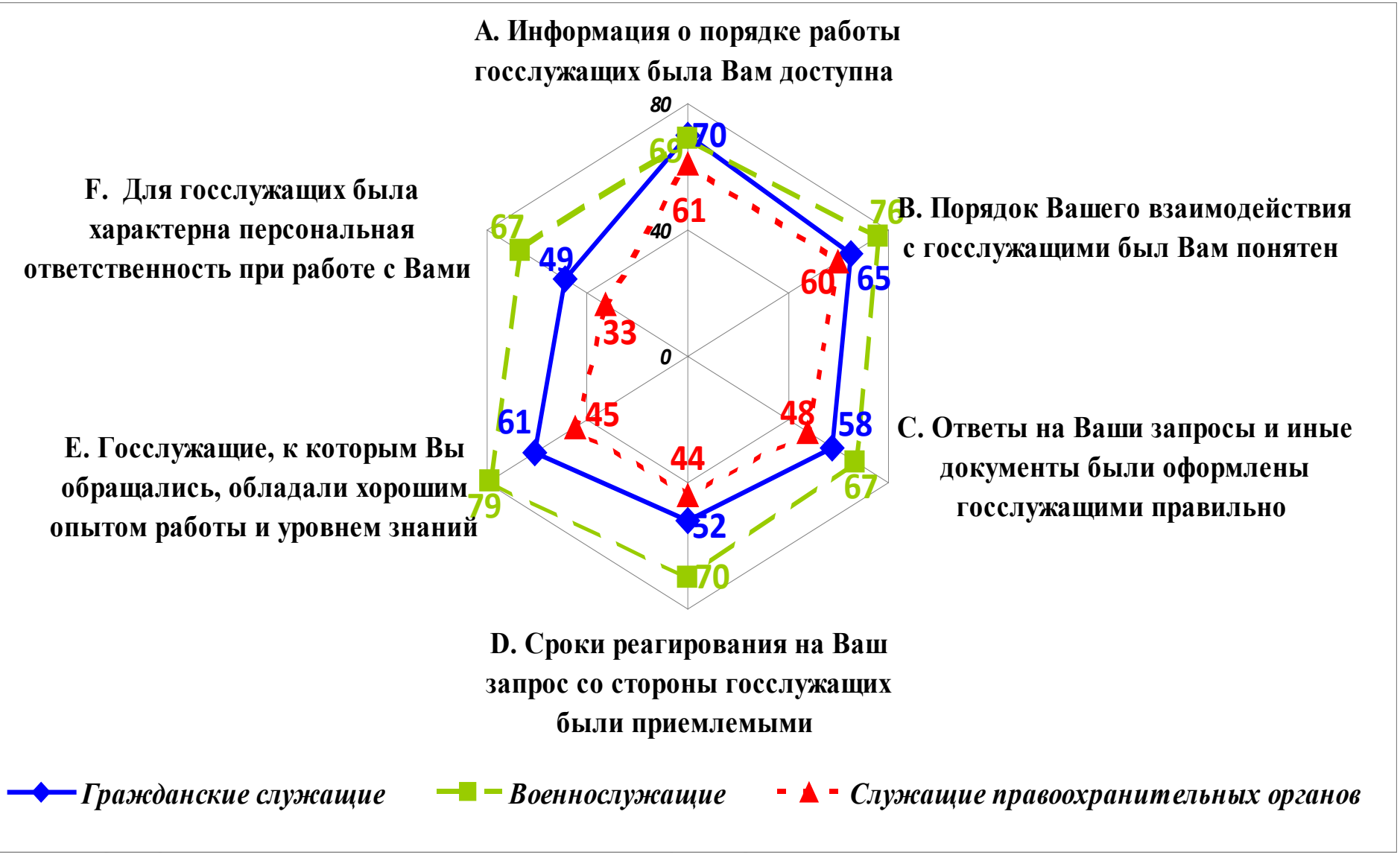
- **2-ой пилотный опрос проведен в августе 2010 г. методом формализованного интервью. Опрошены 150 человек, По итогам проведена корректировка опросного инструментария с учетом результатов пилотажа.**
- **3-ий пилотный опрос проведен в сентябре 2010 г. методом формализованного интервью. Опрошены 1563 человека.**

Характеристики всероссийского опроса населения в ходе апробации

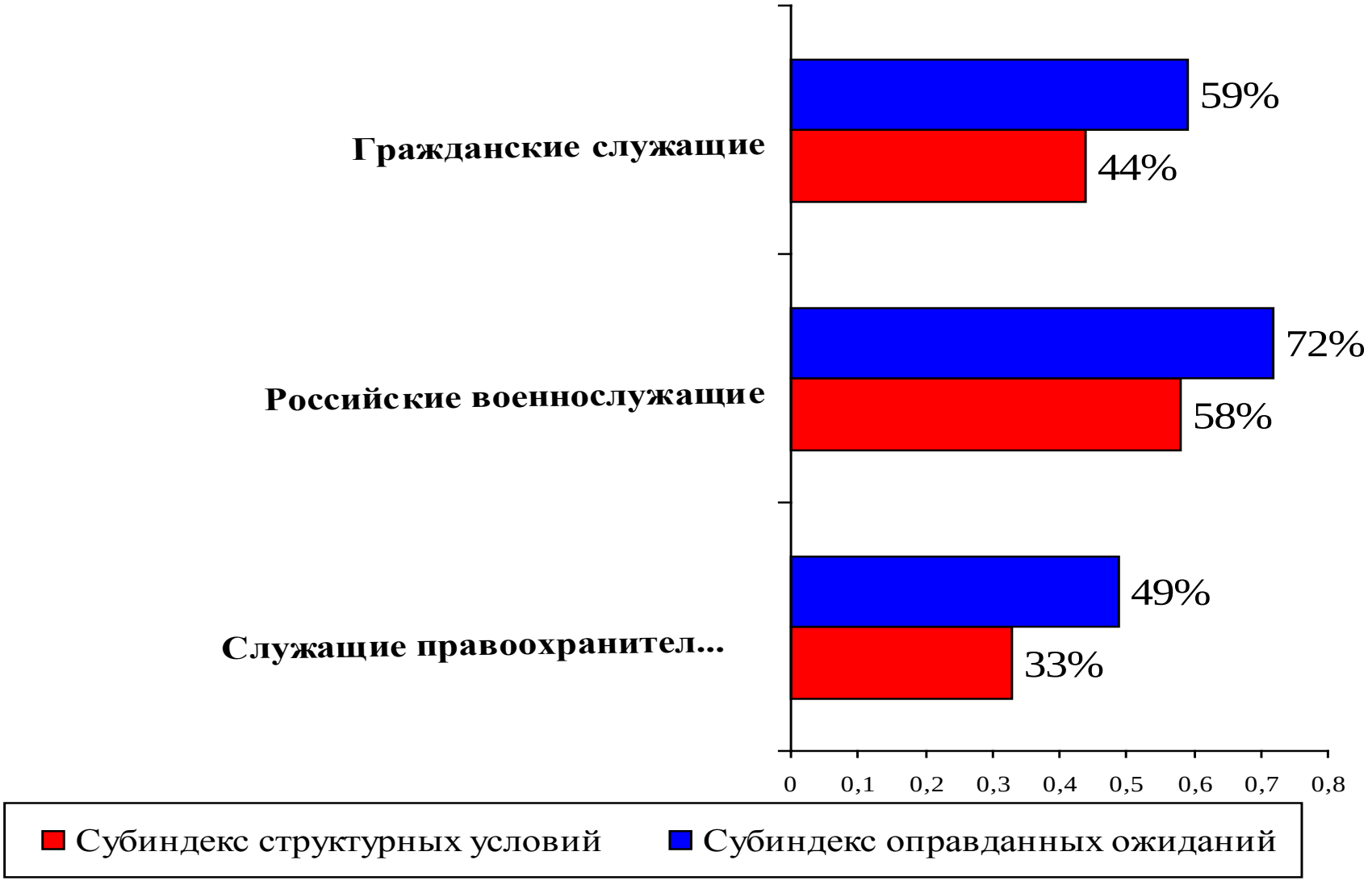
- Сбор информации вели методом формализованного интервью по специально разработанному плану (октябрь 2010 г.)
- Выборочная совокупность – 1600 респондентов, отобранных с учетом социально-демографических характеристик, репрезентирующих взрослое население России по полу, возрасту, типу населенного пункта и пропорциональной представленности по образованию и социально-профессиональной принадлежности в соответствии с принципами и критериями, разработанными в рамках Программы исследования.
- Опрос проходил в 46 субъектах РФ.
- Статистическая погрешность данных не превышает 3,4%.
- Организацию и проведение опроса выполнял Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) на основании предоставленного Плана формализованного интервью.
- В сборе информации приняли участие 143 интервьюера.
- Средняя длительность результативного интервью - 30-35 минут.
- По итогам всероссийского опроса населения получены линейные распределения ответов респондентов, рассчитаны значения показателей и интегральных индексов доверия граждан госслужащим

Субиндекс структурных условий

Субиндекс оправданных ожиданий



Значения субиндексов структурных условий и оправданных ожиданий (в разрезе трех видов службы)



Некоторые результаты

1. По всем показателям обоих субиндексов оценки трех видов служащих «вложены» друг в друга: выше оценки у военнослужащих, затем оценки гражданских служащих, а оценки служащих правоохранительных органов ниже других.

2. Оценки показателей субиндекса структурных условий намного меньше оценок второго субиндекса, что – при довольно высоком уровне доступности для граждан информации о порядке работы госслужащих (71/62/52) - говорит о том, что институциональное обустройство собственно взаимодействий в меньшей степени отвечает интересам граждан (B,C,D,E,F)

3. Наименьшее число граждан согласно, что деятельность всех трех видов госслужащих открыта для контроля со стороны граждан. Доверие граждан может возрасти, если предпринять реальные действия по запуску действенных, а не декларативных и имитационных механизмов общественного контроля.

4. Наибольшие «межвидовые» различия (разрывы) выявлены для первого субиндекса по показателям D (соблюдение прав граждан), E (одинаковое отношение ко всем гражданам) и F (деятельность госслужащих в общих (а не личных интересах), а для второго – по E (хороший опыт работы и уровень знаний) и по F (персональная ответственность служащих).