

Кузеванова Ангелина Леонидовна**Kuzevanova Angelina Leonidovna**

доктор социологических наук,
заведующий кафедрой философии и социологии
Волгоградского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

D.Phil. in Sociology,
Head of the Philosophy and Sociology Department,
Volgograd Institute of Management,
Branch of the Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration

Ширяева Валерия Александровна**Shiryayeva Valeriya Aleksandrovna**

старший преподаватель кафедры
корпоративного управления
Волгоградского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

Senior Lecturer,
Corporate Management Department,
Volgograd Institute of Management,
Branch of the Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration

**ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ
ФОРМИРОВАНИЯ ДОВЕРИЯ
НАСЕЛЕНИЯ ОРГАНАМИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ
(НА МАТЕРИАЛАХ
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**MANAGEMENT
TECHNOLOGIES OF
PUBLIC TRUST CREATION
APPLIED BY EXECUTIVE
AUTHORITIES:
A SOCIOLOGICAL ANALYSIS
(A CASE OF VOLGOGRAD
REGION)**

Аннотация:

В статье представлены результаты экспертного опроса (n = 50), проведенного с целью анализа современных управленческих технологий органов исполнительной власти Волгоградской области по формированию доверия населения (информационных, организационных и правовых). Согласно полученным результатам, уровень доверия населения к органам региональной исполнительной власти является средним ввиду недостаточной эффективности применяемых управленческих технологий. Основными причинами данной ситуации являются отсутствие системности их применения, последовательности реализации требований их организации, механизма участия населения в процессе разработки, принятия и реализации управленческих решений. Повышение эффективности реализации управленческих технологий возможно при условии их комплексного применения, использования действенных инструментов гражданского участия, установления диалога между властью и обществом на основе выработки общего видения основных направлений развития региона.

Ключевые слова:

доверие населения органам исполнительной власти, управленческие технологии формирования доверия, информационные технологии формирования доверия, организационные технологии формирования доверия, правовые технологии формирования доверия, открытость органов власти, диалог власти и общества.

Summary:

The study presents the findings of the expert survey (n = 50) conducted to analyze the modern management technologies of the executive authorities in Volgograd region for building public trust (information, organizational, and legal ones). According to the results obtained, the level of public trust in the regional executive bodies is average due to ineffective management technologies used in this regard. The main reasons for this situation include their non-systemic use, the inconsistent implementation of organizational requirements, the lack of a mechanism for public involvement in the development, arrival at, and implementation of management decisions. It is possible to improve the efficiency of management technologies through the combination of management technologies, the effective tools of civic engagement, a dialogue between the government and society based on a common view on the main development areas in the region.

Keywords:

public trust in executive authorities, management technologies of trust creation, information technologies of trust creation, organization technologies of trust creation, legal technologies of trust creation, openness of authorities, dialogue between the government and society.

Органы государственной исполнительной власти играют ведущую роль в процессе обеспечения функционирования и развития общественной системы, так как от эффективности принимаемых управленческих решений, реализуемой политики управления напрямую зависят качество жизни населения, его благосостояние, а также уровень доверия населения к власти. При этом именно доверие выступает ключевым показателем оценки деятельности органов власти, объединяющим в себе, с одной стороны, объективные характеристики результативности осуществляемых

мер, а с другой стороны, субъективное отношение, восприятие населением государственного аппарата в целом. Кроме того, рассматривая доверие населения к органам исполнительной власти как социальный феномен, необходимо отметить его функциональность в процессе обеспечения легитимации власти, стабильности, регуляции деятельности общественной системы.

В силу динамичных изменений условий развития современного общества, социально-политических отношений, а также усложнения системы взаимоотношений государственных органов с населением возрастает научный интерес к проблеме доверия граждан к власти, которое рассматривается как социолого-управленческая категория. Весь массив работ, посвященных этой проблематике, можно разделить на несколько основных направлений. В рамках первого блока научных исследований необходимо отметить работы, посвященные анализу категории доверия: специфике его интерпретации и проявления в общественной жизни. Зарубежными учеными П. Бурдьё [1], Дж. Коулманом [2], Р. Патнэмом [3] доверие рассматривается как ожидание в отношении действий других, выступающее основой формирования социальных связей, общества в целом, его социальной ценностью. В рамках второго блока научных публикаций раскрывается специфика формирования и проявления доверия власти. Рядом исследователей (А. Селигменом [4], Ф. Фукуямой [5] и др.) данный феномен определяется как способ легитимации власти, обеспечения ее стабильности и функциональности в условиях демократии. При этом доверие несет в себе в том числе оценочные характеристики, являясь «центральным показателем того, как общественность в основном относится к политике» [6]. Третий блок трудов составляют публикации таких авторов, как Д.Б. Радченко [7], Н.С. Скрипкиной [8], П.А. Амбарова [9], рассматривающих специфику применения различных видов управленческих технологий формирования доверия в условиях российской государственности и отмечающих низкую эффективность их работы.

Научная проблема, решению которой было посвящено исследование, проведенное авторами, состоит в противоречии между объективной потребностью перехода региона на инновационный путь социально-экономического развития, сопряженного с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, и общей тенденцией снижения уровня доверия населения к деятельности органов государственного управления.

С целью оценки эффективности и выявления направлений совершенствования практики использования управленческих технологий формирования доверия населения органами исполнительной власти Волгоградской области авторами в ноябре 2018 г. был проведен экспертный анкетный опрос (n = 50). В качестве независимых экспертов выступили государственные гражданские служащие органов исполнительной власти региона (n = 14), представители научного сообщества (n = 12), руководители общественных организаций (n = 12) и работники средств массовой информации (n = 12). Эксперты каждой группы были отобраны по следующим критериям: 1) стаж работы гражданских служащих в государственных органах власти составляет свыше 10 лет; 2) областью специализации представителей научного сообщества выступают проблемы государственного управления, ученые принимают регулярное участие в работе органов государственной власти в качестве экспертов; 3) руководители общественных организаций являются членами общественных советов при комитетах администрации Волгоградской области; 4) стаж работников СМИ составляет свыше 10 лет, специализация – освещение деятельности органов исполнительной власти региона.

Гипотеза исследования состоит в том, что уровень доверия населения к органам региональной исполнительной власти является средним ввиду недостаточной эффективности применяемых управленческих технологий. Основными причинами данной ситуации являются отсутствие системности их применения, последовательности реализации требований их организации, механизма участия населения в процессе разработки, принятия и реализации управленческих решений. В задачи исследования входило выявление мнения экспертов об уровне доверия населения к органам региональной исполнительной власти и эффективности реализации органами государственного управления в регионе управленческих технологий формирования доверия населения.

Процесс формирования доверия является сложным, зависящим от многих внешних и внутренних факторов, при этом последовательность этапов данного процесса во многом определяется спецификой интерпретации самого феномена. Доверие населения к органам исполнительной власти соотносится с определенными ожиданиями граждан в отношении целей и содержания реализуемой государственной политики, прежде всего в социально значимых областях, т. е. в сфере выполнения властью взятых на себя функциональных обязательств в соответствии с заявленными ориентирами. Такое понимание содержания понятия «доверие населения к власти» разделяет большинство опрошенных респондентов. Так, половина экспертов отметила, что доверие населения к власти в большей степени связано с «ожиданием того, что действия власти будут реализованы в интересах общества», а также с «уверенностью в надлежащем исполнении властью своих функций». Однако стоит отметить, что часть экспертов соотносит доверие населения с «поддержкой действий и мер, реализуемых властью» (18 из 50 экспертов, или 36 %) и

«активным участием населения в процессе управления регионом» (16 из 50 экспертов, или 32 %), что подтверждает наличие активного начала субъекта в процессе оказания доверия, проявляющегося в содействии и соучастии, а не в пассивной созерцательности и наблюдении.

При этом, согласно мнению большинства экспертов, на доверие населения в большей степени влияют следующие факторы: прозрачность и последовательность действий и решений властей, открытость органов власти для населения, включенность, вовлеченность населения в процесс принятия управленческих решений. Наименьшее число экспертов высказали мнения о том, что доверие зависит от «информированности населения о действиях и решениях властей»: лишь 7 из 50 экспертов (14 %) считают так. Общее мнение выразил в ответе на открытый вопрос анкеты один из участников опроса: *«Доверие будет сформировано только в одном-единственном случае: если власть будет действовать в интересах населения. Чтобы действовать именно так, нужно об этих интересах знать и их учитывать, необходимо налаживать диалог»* (м., руководитель общественной организации).

Распределение ответов экспертов на данный вопрос выявляет два ключевых тренда в процессе формирования доверия: во-первых, доверие населения определяется качеством и содержанием управленческих решений, принимаемых органами исполнительной власти, во-вторых, доверие формируется на основе включения населения в процесс разработки и принятия решений. Особое значение при этом приобретает наличие механизма учета мнения населения, а не только фактического информирования.

Значимость доверия населения в процессе реализации эффективных управленческих действий по-разному обосновывается экспертами. Так, в ответе на открытый вопрос анкеты по данной проблеме один из экспертов указал следующее: *«Соотношение доверия населения и эффективности власти может быть различным. Эффективность управления в смысле достижения определенного социально-экономического результата может быть высокой и с доверием населения, и без. Но политический эффект, выражающийся в легитимности власти в глазах населения, конечно, будет выше при условии доверия населения»* (м., представитель научного сообщества). 6 из 50 экспертов (12 %) пояснили, что доверие населения к органам исполнительной власти в большей степени соотносится с качеством государственного управления. Наиболее емкий комментарий на этот счет дал один из экспертов: *«Доверие населения к власти – это показатель ее эффективности. Власть зависит от общества, она не может существовать изолированно от него, ее эффективность проявляет себя не только и не столько в рамках экономических категорий в соотношении затраченных ресурсов и достигнутых результатов, но в отношении населения к власти, его восприятию и оценке политики. Доверие населения в этом очень показательно: власти либо доверяют, либо нет, и не нужно сложных формул подсчета придумывать»* (ж., руководитель общественной организации).

Большинство экспертов оценили доверие населения к органам исполнительной власти как сформированное на среднем уровне. Так, 30 из 50 респондентов (60 %) охарактеризовали его состояние как «население скорее доверяет власти» (рисунок 1).

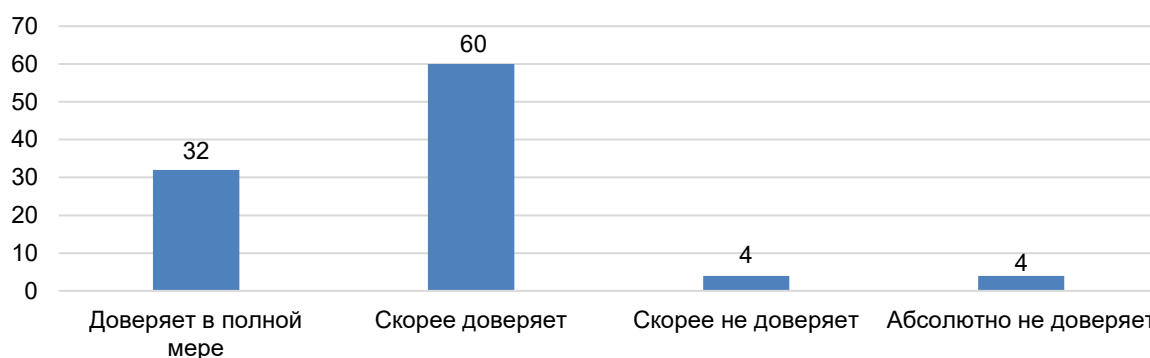


Рисунок 1 – Распределение ответов экспертов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень доверия населения региональным органам исполнительной власти?», %

Стоит отметить, что подобная экспертная оценка уровня доверия населения к органам исполнительной власти региона тем не менее не повлияла на мнение экспертов о том, что в современных условиях стоит острая необходимость активизации работы органов власти по формированию доверия населения. Этой точки зрения придерживаются 20 из 50 экспертов (40 %), и 28 из 50 (56 %) отмечают, что такая необходимость существует в определенной мере.

На наш взгляд, выявленное противоречие в ответах объясняется оценкой экспертами того факта, что население региона не влияет на решения и действия властей (так считают 28 из

50 экспертов, или 46 %) или в лучшем случае может влиять на решения и действия властей отчасти (14 из 50 экспертов, или 38 %) (рисунок 2). Именно фактор вовлеченности населения в процесс управления отмечался экспертами как основополагающий в вопросе формирования и поддержания доверия населения к органам исполнительной власти на высоком уровне.

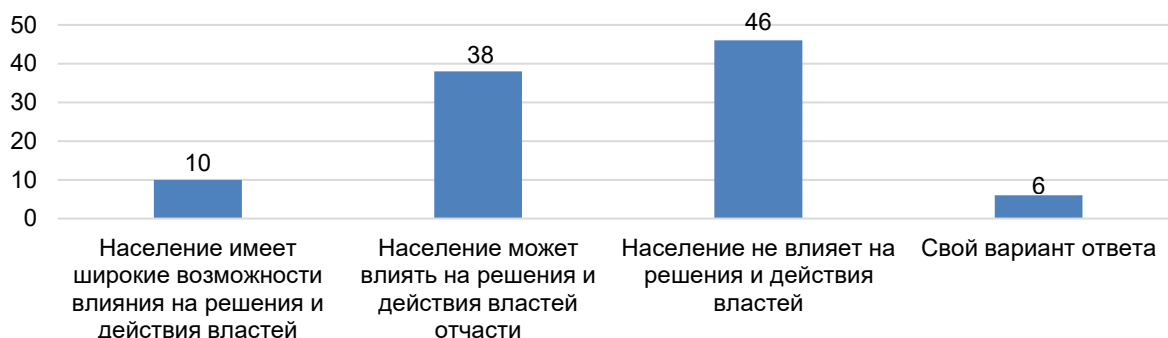


Рисунок 2 – Распределение ответов экспертов на вопрос: «Как Вы в целом оцениваете возможность населения влиять на решения и действия властей?», %

Оценивая в целом политику органов исполнительной власти по формированию доверия населения на основе применения различного вида управленческих технологий, эксперты отмечают преимущественно эпизодический характер их применения, реализацию такой политики отчасти (данную позицию разделяют 33 из 50 экспертов, или 66 %). Особую роль в этом направлении опрошенные респонденты отводят информационным технологиям, работе со СМИ. Один из экспертов в рамках возможности представить свой вариант ответа на данный вопрос указал: *«Органы исполнительной власти реализуют политику по формированию доверия населения на основе применения различных видов управленческих технологий, прежде всего PR-технологий, СМИ. Но без подкрепления реальными делами такая политика оказывается мыльным пузырем и только дискредитирует власть. Так, например, если губернатор отчитывается перед населением о том, что за прошедший год в регионе было создано порядка 25 предприятий, а на самом деле имеются в виду индивидуальные предприниматели, открывшие магазины, сапожные мастерские, пекарни и иные мелкосерийные производственные предприятия или торговые лавки, то это обман, иллюзия развития для населения, поскольку под предприятиями понимаются прежде всего производства, предприятия, которые выпускают конкурентоспособную продукцию высокой социальной значимости и важной роли для региона и страны в целом»* (ж., журналистка). По мнению экспертов, современные управленческие технологии применяются с целью создания иллюзорного результата работы, что в корне не соответствует истинным целям и функциям государственной власти. Наиболее типичным комментарием на этот счет можно считать ответ эксперта: *«Власть все отдаёт на откуп политехнологам. Фактически власть для населения сегодня – это PR-технологии»*.

С целью проведения системного анализа проблем применения управленческих технологий формирования доверия экспертам было предложено оценить эффективность отдельно каждого вида: информационных, организационных и правовых.

Так, в ракурсе анализа применения информационных технологий каждый третий эксперт оценил информированность населения о том, чем сегодня занимаются органы исполнительной власти, как среднюю, при этом почти половина экспертов назвала этот уровень низким. Один из экспертов, отвечая на открытый вопрос анкеты, выразил общее мнение на этот счет: *«Дело – на копейку, а слов о нем – на рубль»* (м., журналист).

Органы исполнительной власти проводят масштабную политику по информированию населения, однако это не соотносится с реальным знанием положения дел, намерений и решений властей. В работе по данному направлению органами управления используется широкий перечень инструментов, среди которых экспертами выделены как наиболее популярные телевидение, периодические электронные издания, сайты органов исполнительной власти. Редко используемыми эксперты считают периодические печатные издания и радио. Применение органами исполнительной власти современных инструментов информационных технологий формирования доверия обусловлено расширением сферы использования информационно-коммуникационных средств связи, в том числе электронных. Привлечение дополнительных ресурсов, увеличение числа информационных площадок за счет использования возможностей сети Интернет обусловлено общим трендом развития системы электронных взаимодействий в современной общественной системе. Однако, согласно мнению экспертов, эффективность применения органами власти этих инструментов находится на недостаточно высоком уровне (рисунок 3).

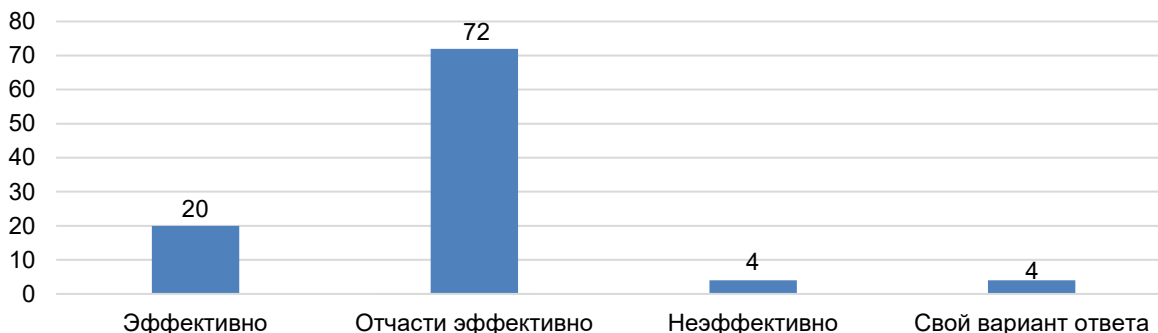


Рисунок 3 – Распределение ответов экспертов на вопрос: «Оцените, насколько эффективно используются органами исполнительной власти инструменты информационных технологий формирования доверия», %

Основными барьерами на пути эффективного применения органами исполнительной власти инструментов информационных технологий большинство экспертов считают отсутствие обратной связи, неполноту предоставляемой информации, разрозненность и непоследовательность информационных сообщений и отсутствие разработанной стратегии действий. Нельзя не согласиться с мнением экспертов, так как именно эффективная обратная связь обеспечивает возможность конструирования циклической модели коммуникации, а не простого процесса передачи информации, однонаправленного информирования. Данный механизм является действенным средством в процессе достижения коммуникативных целей участниками коммуникации, выступает важнейшим условием формирования общности коммуникантов, первым шагом на пути установления диалога.

Следует отметить, что формирование механизмов получения обратной связи в условиях электронного пространства облегчается благодаря созданию портала администрации Волгоградской области. Распределение ответов экспертов по оценке данного инструмента информационных технологий формирования доверия представлено на рисунке 4.

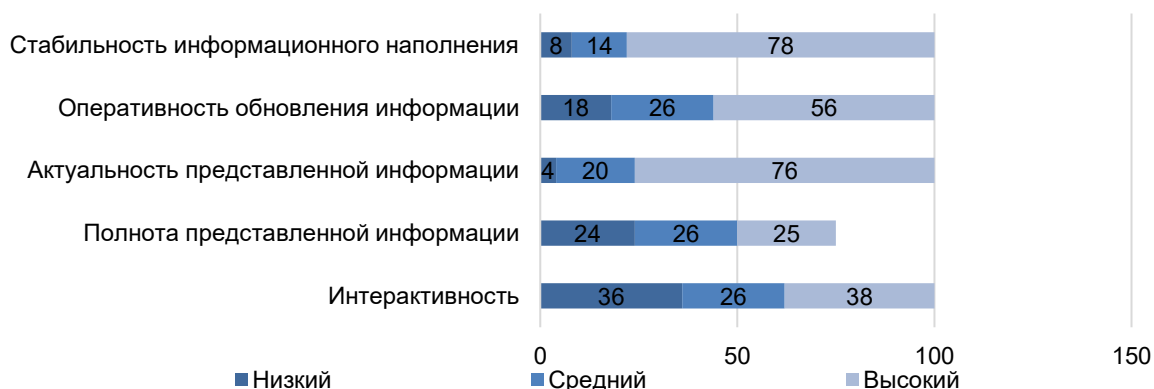


Рисунок 4 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените работу портала администрации Волгоградской области по каждому из указанных критериев», %

Из представленного распределения ответов экспертов видно, что большинство из них на высоком уровне оценивает такие важнейшие характеристики работы портала, как стабильность информационного наполнения, оперативность обновления информации, ее актуальность. Низкую оценку экспертов получили следующие характеристики: полнота предоставляемой информации и интерактивность как параметр организации сервисных возможностей данной площадки.

Оценивая практику применения органами исполнительной власти организационных технологий формирования доверия, эксперты отмечают несколько наиболее часто используемых инструментов: организация деятельности общественной палаты, публичных встреч с гражданами, работа экспертных советов. Реже, по мнению экспертов, используются такие инструменты, как конференции, круглые столы по актуальным социально-экономическим проблемам, опросы общественного мнения и онлайн-приемные, хотя, на наш взгляд, именно эти инструменты являются наиболее доступными для широких слоев населения, так как не требуют больших затрат ресурсов администрации области. В целом эффективность применения организационных технологий формирования доверия населения органами исполнительной власти в оценках экспертов представлена на рисунке 5.

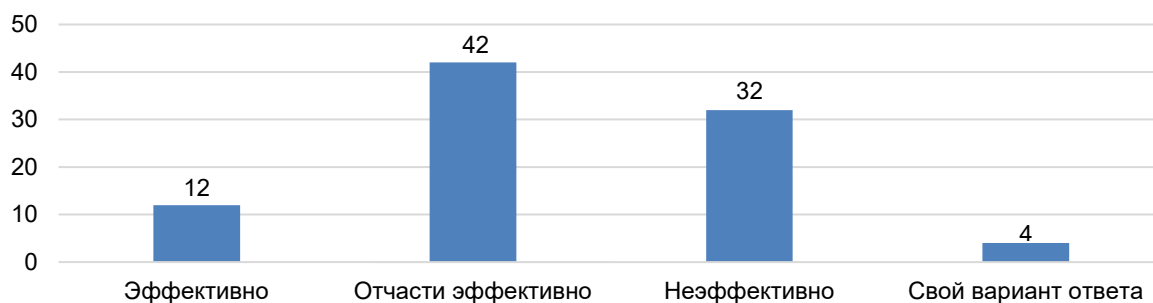


Рисунок 5 – Распределение ответов экспертов на вопрос: «Оцените, насколько эффективно используются органами исполнительной власти инструменты организационных технологий формирования доверия», %

Лишь 6 из 50 опрошенных экспертов (12 %) оценили применение инструментов организационных технологий формирования доверия как эффективные. В качестве главных барьеров на пути их использования эксперты назвали применение организационных инструментов преимущественно по инициативе власти, отсутствие равноправного диалога, слабую разработанность организационных технологий как технологий реального участия граждан в процессе управления, эпизодическое применение технологий, точечное решение вопросов. Такой вывод экспертов говорит о необходимости формирования диалога власти и общества на основах совместной кооперации усилий и действий. Большинство опрошенных экспертов видят решение проблем повышения эффективности использования инструментов организационных технологий формирования доверия в применении процедур реального участия граждан в процессе управления регионом, в использовании инструментов на систематической основе, в соблюдении равноправия власти и населения в вопросе инициации применения инструментов.

Правовые технологии формирования доверия населения органами исполнительной власти оказались, по мнению экспертов, самыми неэффективно используемыми региональной властью (рисунок 6).



Рисунок 6 – Распределение ответов экспертов на вопрос: «Оцените, насколько эффективно используются органами исполнительной власти инструменты правовых технологий формирования доверия», %

Однако с точки зрения понимания основ формирования доверия населения данный вид управленческих технологий выступает одним из ведущих, так как обеспечивает возможность населению заявлять о своих интересах, выдвигать собственные социально-правовые инициативы. Подобная практика участия является эффективной в том числе в вопросе организации результативно действующей управленческой системы в целом. Обеспечивая возможность населению выступать с собственными законодательными инициативами, власти передают гражданам часть собственных полномочий, функций, очерчивая круг вопросов и проблем, решаемых совместно. Так, с одной стороны, граждане получают возможность быть услышанными, а с другой, власти обретают дополнительный управленческий ресурс в форме человеческого капитала, способный к генерации новых идей, решению актуальных вопросов.

Экспертами определен узкий круг инструментов, применяемых органами исполнительной власти региона в рамках использования правовых технологий: публичные слушания и общественные советы. При этом набирающие популярность в современных условиях, имеющие успешный опыт применения в ряде других субъектов РФ краудсорсинговые площадки оставлены без внимания региональной властью Волгоградской области. Главной причиной данной ситуации 28 из 50 экспертов (56 %) указали нежелание власти учитывать правовые инициативы населения.

Таким образом, полученные ответы экспертов позволили выявить основные характеристики практики применения органами исполнительной власти Волгоградской области управленческих технологий формирования доверия, которые подтверждают основную гипотезу исследования. Доверие населения к органам власти оценивается экспертами как сформированное на среднем уровне, что достигается преимущественно за счет использования информационных управленческих технологий, создающих определенную степень иллюзорности в восприятии действий властей. При этом эксперты считают необходимой активизацию работы органов власти по формированию доверия населения на основе вовлечения, включения граждан в процесс обсуждения принимаемых властью решений, управления регионом. Достижение эффективных результатов в данном направлении возможно при условии применения комплекса различных видов управленческих технологий формирования доверия населения: информационных, организационных и правовых, сутью реализации которых будет использование действенных инструментов гражданского участия, установление диалога между властью и обществом на основе выработки общего видения основных направлений развития региона.

Ссылки:

1. Бурдые П. Формы капитала [Электронный ресурс] // Экономическая социология : электрон. журн. 2002. Т. 3, № 5. Ноябрь. С. 60–74. URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205039/ecsoc_t3_n5.pdf (дата обращения: 29.12.2018).
2. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 121–139.
3. Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society / ed. by R.D. Putnam. N. Y., 2004. 528 p. <https://doi.org/10.1093/0195150899.001.0001>.
4. Селигмен А. Проблема доверия : пер. с англ. М., 2002. 254 с.
5. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. М., 2008. 730 с.
6. Blind P.K. Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issue [Электронный ресурс]. Vienna, 2007. 31 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf> (дата обращения: 29.12.2018).
7. Радченко Д.Б. Роль социально-коммуникативной технологии в формировании доверия к органам государственной власти // Коммуникология : электрон. науч. журн. 2017. Т. 2, № 3. С. 6–23.
8. Скрипникова Н.С. Прикладные инструменты в реализации информационно-коммуникативных технологий обратной связи власти и населения // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10, № 4. С. 91–101. <https://doi.org/10.12737/11957>.
9. Амбарова П.А., Зборовский Г.Е., Фарафонова А.И. Доверие молодежи как ресурс городского управления // Вопросы управления. 2018. № 2. С. 128–133. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2018-2-128-134>.

References:

- Ambarova, PA, Zborovskiy, GE & Farafonova, AI 2018, 'The Trust of Young People as a Resource for City Management', *Management Issues*, no. 2, pp. 128-133. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2018-2-128-134>.
- Blind, PK 2007, *Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issue*, Vienna, 31 p., viewed 29 December 2018, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>>.
- Bourdieu, P 2002, 'The Forms of Capital', *Ekonomicheskaya sotsiologiya: elektron. zhurn.*, vol. 3, no. 5, November, pp. 60-74, viewed 29 December 2018, <https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208205039/ecsoc_t3_n5.pdf>, (in Russian).
- Coleman, J 2001, 'Social Capital: A Multifaceted Perspective', *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 3, pp. 121-139, (in Russian).
- Fukuyama, F 2008, *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, Moscow, 730 p., (in Russian).
- Putnam, RD (ed.) 2004, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, New York, 528 p. <https://doi.org/10.1093/0195150899.001.0001>.
- Radchenko, DB 2017, 'The Role of Social and Communicative Technology in Building Trust in Government Bodies', *Kommunikologiya: elektron. nauch. zhurn.*, vol. 2, no. 3, pp. 6-23, (in Russian).
- Seligman, A 2002, *The Problem of Trust*, Moscow, 254 p., (in Russian).
- Skrpnikova, NS 2015, 'Applied Tools in Implementing Information and Communication Technologies of Authorities and Population Feedback', *Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 10, no. 4, pp. 91-101. <https://doi.org/10.12737/11957>.