

М.А. ВАХТИНА, к.э.н., доцент, проректор
Поволжский государственный университет сервиса

ДОВЕРИЕ К ГОСУДАРСТВУ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

Вовлечение в экономический анализ доверительных отношений – одно из принципиальных различий между институциональной и неоклассической экономической теориями. О важности доверия все активнее говорят не только философы, социологи, политологи, но и экономисты. В последние годы растет внимание к этим вопросам и у отечественных авторов. [5; 7; 4; 10] Уже ни у кого не вызывает сомнения положение о том, что доверие играет важную роль в предотвращении угрозы оппортунизма, определяет характер кооперации, влияет на формы организаций и уровень транзакционных издержек. Доверие все чаще рассматривается в качестве важного фактора экономического развития. [4, с.4; 1, с.483] Особенное внимание ученые уделяют роли доверия в социально-экономических преобразованиях, связанных с переходом к рыночным отношениям, что позволяет лучше понять причины успехов и неудач стран с переходной экономикой. В зарубежной литературе по России часто недостаток доверия и разрушение социального капитала рассматриваются как важные причины неудач российских реформ. [9] Состояние доверия выступает одним из условий того, к какого рода устройству придет конкретное общество, поэтому многие черты отечественного экономического устройства рассматриваются как следствие приспособления субъектов к дефициту доверия.

При всей важности проблемы анализ доверия и его конкретных видов, а также попытки определения уровня доверия наталкивается на серьезные трудности. Они возникают из-за многоплановости природы доверия, междисциплинарности проблем, с которыми сталкивается любой исследователь, который анализирует эти вопросы. Немаловажное значение имеет и тот факт, что уровень доверия довольно сложно измерить и определить обычными экономическими методами, поэтому чаще всего исследователи, будь то социологи или экономисты, используют для этого данные социологических исследований.

Одним из наиболее сложных и важных видов доверия является доверие к институтам, и прежде всего, к государству. В первом приближении институциональное доверие можно охарактеризовать как обезличенное доверие в

отношении официально установленных правил, норм и предписаний. Доверие к правилам проецируется на доверие к тем организациям, которые эти правила реализуют. В свою очередь, доверие к организациям может проецироваться на их руководителей.

Целью данной статьи является анализ институционального доверия, в структуре которого доверие к государству и организациям его представляющим, играет ключевую роль. В силу опосредованной природы институционального доверия оно имеет свою специфику по сравнению с межличностным доверием, которое возникает между людьми. В статье под межличностным доверием понимается, прежде всего, доверие между лично неизвестными людьми (в литературе по институционализму этот вид доверия получил название обобщенного, в отличие от персонифицированного). Выявляются взаимосвязи между этими двумя видами доверия, делается попытка определения основных параметров, по которым можно судить об уровне доверия к институтам.

Поскольку в случае с институциональным доверием оно оказывается не конкретным лицам, а дееспособности некоторой системы правил и организаций, которую эти лица представляют, то доверие к институтам нельзя без соответствующих оговорок назвать «доверием», так как доверительные отношения могут устанавливаться между *личностями* как центрами и моральными источниками самостоятельной волевой деятельности. В случае же с институциональным доверием приходится выходить за рамки лично-непосредственных отношений и переходить в сферу опосредованных, институционализированных отношений. Однако на этот счет можно назвать два контраргумента. Во-первых, институты, которые являются продуктом человеческой деятельности, сами становятся самостоятельными источниками действий и полноправными участниками процессов деятельности. Более того, со временем они могут превращаться в неких «суперсубъектов» (это приобретает особую значимость, если речь идет о государстве и правительстве), которые начинают выполнять не только созидательные, но и разрушитель –

© М.А. Вахтина, 2011

ные для общества и отдельных людей функции. Во-вторых, институциональное доверие содержит в себе личностную компоненту, так как приходится доверять не только неперсонифицированным институтам - контрактам, законам и организациям - но и лицам, отвечающим за реализацию соответствующих правил, положений законодательства, будь то политики, чиновники (если речь идет о государстве), руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Доверие к институтам – это опосредованная *человеческими отношениями* форма доверия. Поэтому в сложном организованном обществе, которое сплошь состоит из институтов и организаций, правомерно говорить об институциональном доверии как доверии к институтам, которые, с одной стороны, создаются самими людьми, а с другой, самым непосредственным образом влияют на содержание этих отношений. Институты могут стать реальным базисом для установления нравственно ответственных межличностных отношений, создания благоприятного климата диалогического общения, необходимого для успешной хозяйственной деятельности, организации справедливо устроенной и эффективной экономической системы. И наоборот, они могут подавлять человека, мешать нормальному и результативному хозяйственному процессу. При этом институты оказывают существенное влияние не только на характер межличностных отношений, но и на саму человеческую индивидуальность, на становление человека как полноценной личности в процессе трудовой деятельности. Когда общественно организованный труд предоставляет возможность работнику принимать самостоятельные решения, проявлять инициативу и брать на себя ответственность, то в процессе совместного труда в полной мере раскрывается его потенциал. В противном случае возникает риск деградации работника до уровня простого придатка машины (то, что К. Маркс в свое время квалифицировал как самоотчуждение человека в процессе труда) и превращения его в обезличенного субъекта. Как видно, в обществе, в котором есть институты (а это все сложноорганизованные общества) не все зависит от индивидуальной позиции субъектов, многое определяется устройством и активностью самих общественных (и экономических, в том числе) институтов, в систему которых встроены человеческие и хозяйственные отношения.

В силу вышеназванной специфики институционального доверия к нему сложно на-

прямую отнести те характеристики, с которыми обычно связывают межличностное доверие, однако связь между тем и другим существует. Доверие между людьми (в нашем случае межличностное доверие) возникает в том случае, если совершаемые субъектами поступки понятны и ожидаемы для других, когда действия происходят по определенным установленным и принятым большинством правилам и нормам. [2, с.404] Если один человек доверяет другому (другим), то он ожидает благоприятного или, по крайней мере, недискриминационного поведения со стороны партнеров, при том, что такое поведение формально никак не контролируется. [3, с.5] В этом плане доверие становится своего рода презумпцией добросовестности в отношении партнеров. Доверяющий полагается на то, что из его возможной уязвимости партнер не будет извлекать собственные выгоды и будет вести себя честно, проявляя готовность к взаимопомощи в соответствии с общепринятыми и общепризнанными нормами и правилами. При этом в механизме доверия немалую роль играет то, что субъекты не просто формально принимают правила, но и хотят им следовать.

В случае с институциональным доверием (это касается в особенности доверия к государству) также немалую роль играет то, насколько субъекты «принимают» формально установленные нормы и правила, и в какой степени они хотят им следовать. Это в одинаковой степени относится к отношению людей к институтам, организациям и лицам, которые ими руководят. В этой связи можно считать, что доверие к институтам определяется тем, насколько последние отвечают ожиданиям субъектов, то есть тем, как они устроены с точки зрения, во-первых, эффективности, а во-вторых, человечности (справедливости). Институциональное доверие возникает в случае, когда институты (в особенности государственные) устроены максимально эффективно и справедливо. Понимание этого в российской экономической литературе по институционализму имеется.

Доверие к государству, таким образом, определяется двумя составляющими. Одна из них касается того, насколько государственные институты могут обеспечить эффективную хозяйственную деятельность (вне зависимости от того, касается ли это создания необходимых условий для действенной конкуренции или участия самого государства в хозяйственном процессе). Вторая составляющая относится к

справедливому устройству институтов (содержанию формально установленных правил, механизму их выработки и принятия, устройству организаций, и даже личности руководителей, которые совершают те или иные действия от лица государства). Действительно, чтобы действующие государственные институты были результативными и обеспечивали должный с точки зрения главной цели экономики («экономики с человеческим лицом») результат, они должны, с одной стороны, в максимальной степени отвечать требованиям справедливого устройства, а с другой стороны, способство-

вать достижению максимальной экономической эффективности. Нельзя не отметить, что оба условия оказываются взаимосвязанными: без учета принципов экономической эффективности при определении государственной экономической политики нельзя добиться желаемого материального результата, который может обеспечивать повышение качества жизни людей; с другой стороны, игнорирование вопросов справедливости правил помешает добиться желаемой экономической эффективности. Графически вышесказанное можно выразить следующим образом.

СХЕМА
Круги институционального доверия



На графике изображены «круги доверия», которые пересекаясь дают нужный, с нашей точки зрения, результат. Доверие к институтам (и в частности, к государству, правительству) у людей может возникать только в том случае, если они устроены максимально эффективно и в должной степени отвечают критериям справедливого устройства. Речь может идти о содержании правил; механизме их выработки и принятия, отвечающему духу демократии; а также о руководителях, которые стоят во главе того или иного процесса или организации.

Такая постановка вопроса лучше позволяет понять, что формальных действий, связанных с «внедрением» новых институтов, отвечающих (абстрактным) требованиям рыночной экономики и, возможно, хорошо зарекомендовавшим себя в других странах, может оказаться недостаточно. На эту проблему обращают внимание отечественные и зарубежные ученые, занимающиеся исследованием переходной экономики постсоциалистических стран. При том, что в этих странах (включая Россию) есть неплохие шансы принять соответствующее законодательство и другие меры регулирования, присущие рыночной экономике, основанной на

современных типах демократии и частной собственности, этих действий может оказаться недостаточно для возникновения доверия к государству (при том что эти меры следует рассматривать как необходимые). [3, 14] Довольно часто двойственный характер доверия к институтам, и в частности к государству, исследователи не замечают, что мешает разобраться и в теоретических, и в практических перипетиях, связанных с определением уровня и механизмов обеспечения институционального доверия. Сторона вопроса, связанная с обеспечением справедливости институционального устройства, оказывается оторванной от формальных норм и правил и следующих за ними юридических обязательств.

То же и с межличностным доверием, которое может обеспечиваться как формальной составляющей, так и взаимным признанием ценностей. Посредством только правовых норм, расчета и принуждения нельзя вызвать доверие между людьми, оно обеспечивается фундаментальными ценностями, групповыми установлениями, стандартами и корпоративными кодексами поведения. Кроме того, в вопросе о доверии важную роль играет фактор

готовности субъекта по внутреннему убеждению следовать этим нормам. Не принижая роли законов, договоров, экономической целесообразности, построенной на расчете личных выгод и потерь, следует признать, что эти факторы являются необходимым, но отнюдь не достаточным базисом доверия и стабильности. Наиболее действенные ассоциации имеют под собой коллектив, объединенный общими ценностями. Членам таких коллективов не требуется детальная контрактно-правовая регламентация их отношений (хотя определенная контрактно-правовая регламентация всегда необходима). Когда существуют групповые ценности, то, как минимум, возникает доверие внутри группы, если речь идет о фундаментальных моральных ценностях, то можно говорить о существовании доверия в обществе, между всеми его членами, вне зависимости от того, являются ли они лично знакомыми людьми, объединенными какими-то личными связями или контактами, или не являются.

Вышеназванные аналогии предопределяют взаимозависимость и взаимообусловленность межличностного и институционального доверия. Ученые давно обращают внимание на особую связь между этими двумя видами доверия, и это не случайно. С одной стороны, высокий уровень межличностного доверия способствует такому устройству институтов, которое будет вызывать доверие к ним, с дру-

гой – институциональное доверие стимулирует доверие между людьми. Точно также как на фоне кризиса доверия к существующим институтам снижается и общий уровень доверия. Действительно, если между людьми существует межличностное доверие, а формальный правовой механизм выстраивается с учетом требований справедливости и достижения эффективности, то трудно представить такое общество без доверия к институтам, которые сами субъекты и создают, а при определенных обстоятельствах реформируют, чтобы добиться лучшего результата. С другой стороны, доверие к институтам вряд ли может быть высоким в обществе, где между людьми нет полноценных доверительных отношений. Социологи подтверждают эти зависимости с помощью эмпирических наблюдений: в частности, они отмечают достаточно сильную положительную корреляцию между этими двумя видами доверия. [8, с.100]

Различные варианты соотношения доверия в различных формах (доверия между лично незнакомыми людьми и институционального доверия) позволяют ученым довольно емко описывать состояние рынка и общественных отношений. В нижеприведенной таблице, которая составлена по материалам А. Олейника, содержится описание состояния рынка и общественных отношений с учетом соотношения доверия в различных формах. [2, с.408; 6, с.44]

Таблица 1.

**Состояние рынка и общественных отношений
(с учетом соотношения доверия в различных формах)**

Доверие между лично незнакомыми людьми

	Высокое	Низкое
Высокое (институциональное доверие)	1. Оптимальный рынок. Общество обладает значительным социальным капиталом, а власть способствует его сохранению и воспроизводству.	3. Сетевой рынок с участием госструктур. Общество не может функционировать самостоятельно, оно практически полностью зависит от власти.
Низкое (институциональное доверие)	2. Сетевой рынок с минимальным участием государства. Общество существует автономно от власти.	4. Отсутствие единого национального рынка (или рынок, основанный на только личном доверии). Социальные взаимодействия в обществе парализованы, власть не может контролировать ситуацию, координированные действия затруднены из-за взаимного недоверия.

Как видно из таблицы, оптимальный рынок и общественные отношения, которые его характеризуют, имеет место только в том случае, когда в обществе сохраняется высокий уровень межличностного и институционального доверия. Для низкого уровня этих видов доверия характерны такие экономические отношения, при которых отсутствует единый национальный рынок, а отношения между экономическими субъектами строятся на основе исключительно личного доверия.

Наибольший интерес (в плане их неоднозначности) представляют квадраты два и три, сочетающие высокий уровень одного вида доверия и низкий – другого. Исходя из взаимосвязей и взаимозависимостей, характеризующих межличностное и институциональное доверие, можно с уверенностью сказать, что состояние рынка, а также отношения между субъектами, описанные в квадратах 2 и 3 можно считать неустойчивыми. Во втором квадрате описано соотношение высокого уровня межличностного и низкого институционального доверия, который в теоретических моделях определяется как сетевой рынок с минимальным участием государства. Состояние этого квадрата, на наш взгляд, будет с неизбежностью стремиться к «оптимальному рынку», при котором общество обладает значительным социальным капиталом, а власть способствует его сохранению и воспроизводству. А вот сетевой рынок с участием госструктур, характерный для квадрата три будет иметь тенденцию движения к четвертому квадрату, для которого характерно «отсутствие единого национального рынка и рынок, основанный только на личном доверии», когда социальные взаимодействия в обществе парализованы, а власть не может контролировать ситуацию из-за взаимного недоверия. Сетевой рынок с участием госструктур в условиях низкого уровня межличностного доверия может опираться преимущественно на расчет или принуждение (а скорее и на то, и на другое). Доверие к государственным организациям, правовым нормам и правилам, порожденным им, будет только у узкой группы лиц, которые, как правило, лично связаны с вышеназванными организациями или лично заинтересованы в существовании тех или иных правил.

Согласно исследованиям российских и зарубежных ученых постсоветская Россия относится к числу стран с низким уровнем как межличностного, так и институционального доверия. Об уровне институционального дове-

рия (с определенными оговорками) можно судить по данным опроса по проекту «Trust Barometer-2007», касающегося доверия к различным социальным (государственным и негосударственным) организациям, в частности: правительству, СМИ, бизнесу, некоммерческим организациям. Согласно этим исследованиям, подробно представленным в книге «Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя» под редакцией Р. М. Нуреева, Россия по уровню доверия к правительству уступает многим развитым и развивающимся странам. В частности, уровень доверия к правительству в России находится на уровне 32%, в то время как в таких странах как Нидерланды, Швеция он соответственно составляет 66 и 57%. В Китае, Мексике и Индии уровень доверия к правительству составляет 78, 47 и 41 процент. [10, с.55]

Результаты вышеназванного исследования большинством специалистов были восприняты как низкая оценка институционального доверия в России. Средний показатель доверия россиян к национальным государственным, общественным, коммерческим организациям, СМИ и церкви составил 32%, в то время как в ЕС он составил 41%, в США – 48%.

Так как респондентами опроса «Trust Barometer-2007» были представители элиты, которые выделяются своими специфическими качествами и положением среди других слоев общества, то интерес могут представлять данные других социологических исследований, в частности тех, которые были получены во время общероссийского опроса в 2009 г., где респондентами был более широкий круг лиц. Респонденты отвечали на вопрос о том, насколько они доверяют федеральному правительству, прессе, местному правительству, милиции, Государственной Думе, некоммерческим организациям. Индексы, характеризующие уровень доверия к каждому из социальных институтов, распределились следующим образом. Федеральному правительству полностью доверяет 12,1 % респондентов, в чем-то доверяет 39,6%, не очень доверяет 29,6 % и совсем не доверяет 11,5%. Что касается доверия представительным органам власти, то полностью доверяют Думе Российской Федерации 8,1% опрошенных, совсем не доверяют 20,4%, в чем-то доверяют 28,1%, не очень доверяют 33,6%. Милиции полностью доверяют только 8,1% респондентов, что касается муниципалитетов, то здесь ситуация аналогичная. [10, с.57]

Так как усредненный показатель доверия федеральному и местному правительству (включая тех, кто «полностью доверяет» и тех, кто «в чем-то доверяет») составил 47,8%, авторы опроса делают вывод о том, что рядовые россияне демонстрируют гораздо более высокий уровень доверия к высшей власти, чем представители элитных групп, а поэтому в целом уровень доверия, в том числе институционального, в России скорее средний, чем низкий. [10, с.62] Представляется, что такие выводы делать преждевременно. Во-первых, это связано со сложностью самого феномена институционального доверия, оценка которого респондентами требует соответствующей подготовки и управленческого опыта, поэтому привлечение элиты в качестве респондентов к опросу по проекту «Trust Barometer-2007» об институциональном доверии, может быть вполне оправданным и давать более объективную картину. Во-вторых, при оценке уровня доверия к правительству большинство респондентов склонны акцентировать внимание преимущественно на правовых, а особенно силовых возможностях государственных органов, которые по сравнению, например, с органами местного самоуправления и даже Государственной Думой РФ, более высоки. Именно этим, на наш взгляд, объясняется то, что по данным вышеназванного опроса демократическим институтам в России доверяют меньше всего: Думе – меньше, чем милиции, некоммерческим организациям (23,7%) – гораздо меньше, чем Думе. Получается своего рода парадокс: чем больше происходит процесс централизации, ущемление демократических институтов, тем может быть выше «доверие» к центральному правительству, что еще больше подталкивает к централизации. Наконец, третий аргумент: доверие к правительству (и другим государственным структурам) может подменяться у россиян доверием к конкретной личности, которая стоит во главе этой структуры. Такая позиция может подпитываться определенными ментальными установками, с одной стороны, (Россия в этом смысле не исключение, а скорее наоборот), с другой – она может искусственно культивироваться. Но результат от этого не меняется – если личность «вызывает доверие», то такое доверие будет проецироваться на конкретный институт. И так, в силу сложности отношений институционального доверия, оценка его уровня путем постановки прямолинейных вопросов по типу «Насколько Вы доверяете...?» может оказаться

недостаточно точной. Представляется, что вопросы, задаваемые респондентам, должны касаться, прежде всего, восприятия населением конкретных результатов политики государства в различных областях деятельности. И хотя подобного рода вопросы могут оказаться сложными, именно они могут обеспечить более реалистичную картину уровня доверия к государственным институтам.

Уровень институционального доверия можно определять и аналитическим путем посредством оценки эффективности институтов, их результативности. Используя объективные критерии оценки деятельности реального государства, можно более реально судить об уровне доверия к государственным институтам. В качестве таких критериев предлагается использовать отношение экономических субъектов к деньгам (особенно как к средству хранения богатства), показатели налоговой дисциплины и объем вывоза из страны капитала. [2, с.573] В этой связи выводы о низком уровне институционального доверия в России подтверждаются данными о нарушениях налоговой дисциплины, о росте вывоза капитала, а явке российских граждан на голосование (последнее является своеобразной формой политического протеста).

Таким образом, доверие к государству в России, которое играет немаловажное значение в деле повышения эффективности государственной экономической политики, остается на достаточно низком уровне. Это сдерживает позитивные экономические преобразования, мешает реализации намеченных правительством планов, связанных с ростом качества жизни людей. Чтобы задействовать этот важный рычаг в развитии любого общества, необходимо активизировать теоретические исследования в этом направлении, обеспечивать соответствующий доступ ученых к информации, что позволит давать объективные оценки уровня институционального доверия, делать более точные прогнозы и строить реальные планы, направленные на улучшение социально-экономической ситуации в стране.

Литература

1. Введение в институциональную экономику / Под ред. Д.С. Львова. – М.: Изд-во «Экономика», 2005.
2. Институциональная экономика. /Под общ. ред. А. Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2005.
3. Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. –

2003. – № 3.

4. Ляско А. Доверие и транзакционные издержки // Вопросы экономики. – 2003. – № 11.

5. Мильнер Б.З. Фактор доверия при проведении экономических реформ // Вопросы экономики. – 1997. – № 1, – № 11.

6. Олейник А.Н. «Жизнь по понятиям»: институциональный анализ повседневной жизни «российского простого человека» // Политические исследования. – 2001. – № 2.

7. Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. – М.: Центр политических технологий, 1998.

8. Сааки М., Латов Ю., Ромашкина Г.,

Давыденко В. Доверие в современной России // Вопросы экономики. – 2010. – № 2.

9. Стиглиц Дж. Quis custodiet ipsos custodies? Неудачи корпоративного управления при переходе к рынку // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 4.

10. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. Часть I. Российские домохозяйства / Под редакцией Р.М. Нуреева. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 212, часть I. – Москва, Московский общественный научный фонд. – 2010.

Статья поступила в редакцию 30.06.2011