

С. С. Погорєлий,  
здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,  
голова Старобільської РДА Луганської обл.

## ДОВІРА ДО ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК КАТЕГОРІЯ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Розкрито основні категорії та поняття довіри громадян до державної влади, проаналізовано процес формування образу органу державної влади крізь призму основних наукових підходів, а також визначено провідні фактори, що сприяють зазначеному процесу.*

**Ключові слова:** довіра до влади, політична довіра, партнерська взаємодія.

Передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого суспільства є політична довіра громадян до обраних ними органів публічної влади – один із вкрай важливих для існування демократії факторів. Довіра пов'язує пересічних громадян з політичними інститутами, підвищуючи як легітимність, так і ефективність цих інститутів, оскільки, за твердженням С. Білошицького, успішне функціонування ліберально-демократичного режиму неможливе без високого рівня довіри громадян до інститутів політичної влади [1, с. 56]. Це надзвичайно актуалізує дослідження феномену політичної довіри як категорії політичного управління в умовах глибинних соціально-політичних змін, які зазнає сучасне суспільство.

Проблема політичної довіри у вітчизняній науковій літературі досліджується досить широко, зокрема у роботах таких вчених, як Є. Головаха, С. Білошицький, В. Ігнатов, А. Ковальова, О. Крутій, В. Мальцев, І. Мартинюк, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, О. Радченко, А. Хохлова та ін.

Ретельний аналіз існуючих досліджень свідчить, що проблема політичної довіри до влади як чинника політичного управління поки що розроблена недостатньо, особливо в частині з'ясування природи, сутності та характерних ознак процесу формування довіри до публічної влади як результату взаємодії з громадськістю в системі державного управління. Тому *метою статті є*

дослідження на основі порівняльного аналізу природи, сутності та характерних ознак феномену «довіра до влади» як категорії політичного управління.

У філософському розумінні «довіра» – це полюс у системі координат повсякденного людського існування. Етимологічно «мати довіру» (латинською мовою – *credo*) означає «серце даю», або «серце кладу» [2, с. 66]. Це одна з найперших категорій, яка формується у людини з його приходом у світ, ключовий критерій, на підставі якого індивід пізнає навколишню дійсність, аналізує її. Проблема довіри займає ключове місце при аналізі поведінки людини в складних ситуаціях взаємодії, наприклад, при вивченні міжособових конфліктів, соціальної напруженості в суспільстві. В останньому випадку одним із найважливіших чинників, що викликає соціальну напруженість, вважається недовіра до влади.

Поняття «довіри» у публічному управлінні завжди припускає наявність щонайменше двох сторін у здійсненні взаємодії влади з громадськістю. Під політичною довірою ми розуміємо такий формат двостороннього взаємообумовленого зв'язку двох або більше рівноправних суб'єктів, який характеризується відповідністю цілей діяльності об'єкта і суб'єкта політики, визнання можливостей суб'єкта задовольнити потреби об'єкта [3, с. 165]. Такого роду суспільне відношення припускає наявність джерела, суб'єкта виникнення соціальної довіри та його об'єкта й характеризує політичну довіру як могутній стимул, котрий активізує політичну діяльність [Там же].

Відомий німецький вчений М. Вебер, досліджуючи феномен довіри, представив світу концепцію соціальної дії. На його думку, будь-які дії мають значення тільки в певній системі цінностей, раціональна поведінка в рамках однієї системи може бути нераціональною з погляду іншої. Більш чітко виявлення ролі довіри характерно для ціннісно-раціонального типу дії, яка оперує основними цінностями, сприйнятими через засвоєння індивідом культурного коду суспільства. На думку М. Вебера, в сучасному світі дії індивіда не супроводжуються процедурами порівняльного аналізу наявних альтернатив і

індивідуального вибору. В основі традиційної дії, лежить не довіра, а віра, звичка або емоції. Натомість раціонально-правова інституційна легітимність влади завжди заснована на довірі громадян до устрою держави [4, с. 173].

Довіра, яка спочатку формується в міру міжособистої взаємодії й співпраці в рамках формальних і неформальних інститутів громадянського суспільства, згодом стає основою для створення не тільки загальнонаціональної мережі інститутів громадянського суспільства, але й сприяє посиленню довіри до діючих політичних інститутів, що сприяє формуванню громадянської культури.

Підтвердження цього знаходимо у концепції Т. Парсонса, згідно якого довіра є однією з умов, що забезпечують суспільну стабільність. Проблема довіри розглядається ним у рамках концепції взаємообмінів ресурсами між підсистемами суспільства. Зокрема, у взаємообмінах із підсистемою інтеграції, політика обмінює зобов'язання ефективної реалізації колективної мети на довіру соціуму. Довіра виборців виступає як своєрідне кредитування політики [5, с. 24–26].

Досліджуючи феномен довіри неможливо не звернутися до праць Дж. Коулмена, Р. Патнема та Ф. Фукуяма. На їх думку довіра є, перш за все, соціальним капіталом, безпосередньою основою побудови суспільних відносин. Тобто соціальний капітал щось інше, ніж «людський капітал» – знання й навички конкретного індивіда, здібності до спілкування. Людський капітал використовується особисто, маючи приватну мету. Соціальний же капітал формується соціальними відносинами, він «менш відчувається, оскільки він існує тільки у взаємостосунках індивідів» [6, с. 126].

Як вважає Ф. Фукуяма, особливу роль в забезпеченні ефективності політичних демократичних інститутів грає соціальний капітал. Інакше кажучи, довіра – це відмова від нанесення збитку, чесна поведінка у дусі співпраці, готовність до взаємодії та взаємодопомоги [7, с. 167].

На думку більшості науковців, поняття довіри націлено на очікування певної поведінки з боку об'єкта довіри, частіше за все – очікування виключно

добрих намірів від партнера по взаємодії. Як правило, довіра надається тим, хто демонструє своєю поведінкою, що заслуговує цього. Партнеру по взаємодії приписується те, що він при нагоді докладе всі зусилля для того, щоб уберегти від можливої шкоди того, хто йому довіряє. У цю ознаку вкладаються такі властивості як розуміння, чесність, виконання обіцянок, сприяння, підтримка, допомога, вірність, відвертість тощо. Довіра до влади є вираженням сподівання, що органи публічної влади діятимуть на благо народу, реалізуватимуть нагальні інтереси та потреби суспільства.

Оскільки довіра відноситься до майбутніх дій інших, то вона приховує невизначеність і ризик, які є характерними її ознаками. Довіра не може виникнути поки не буде ризику, який у свою чергу може привести до недовіри. Іншими словами, ми повинні піти на ризик помилитися, для того, щоб визначити, чи маємо рацію ми в тому, що довіряємо. Довіра перетворюється на ризиковий намір, тому що з нею пов'язані такі явища як уразливість, повна або часткова невідомість про її наслідки. Довіра і ризик в реальному світі – дві сторони однієї медалі: рідко можна знайти одне без іншого.

У тісному зв'язку зі сприйняттям ризику стоїть інша ознака довіри – аспект об'єктивної втрати контролю. Контроль над подіями і діями (зокрема, органів публічної влади) стає проблемою, коли від інших людей в тій чи іншій мірі залежить те, що для нас вагоме. Хто взаємодіє з багатьма іншими людьми і структурами, не має іншого вибору, як покладатися на інших. Довірлива дія знаходить такі види поведінки, які не підлягають повному, а нерідко і навіть частковому контролю з боку суб'єкта довіри, збільшують ризик в тих випадках, коли можливий збиток більш ніж користь, яку можна отримати з даної ситуації. В ситуації з довірою відбувається добровільна передача контролю над ресурсами, діями або подіями в очікуванні якої-небудь заздалегідь не встановленої винагороди в недалекому майбутньому. При цьому не існує ніякої упевненості в тому, що об'єкт довіри поводитиметься так, як слід було чекати. Це одна з основних проблем українського політикуму. Згадаймо лише про

переговори про створення коаліції спочатку між «Нашою Україною» та Партією регіонів (2006 р.), а потім між БЮТ і тією ж ПР (2009 р.), які провалилися саме через тотальну недовіру учасників переговорів один до одного [8].

Дослідники довіри звертають увагу на її яскраво виражену аксіологічну характеристику. Той хто довіряє покладається тим самим на іншу людину, чекаючи, що та не обдурить, не підведе, кажучи інакше, не порушить морального зобов'язання по відношенню до неї, беззахисної та уразливої. У випадку, коли об'єкт довіри (орган публічної влади) добровільно бере на себе (і виконує) зобов'язання захистити інтереси громадянина, виконати свій моральний борг у разі потреби, то ця взаємна довіра стає морально-психологічною основою для міцної і довгострокової співпраці. У зв'язку з цим виникає необхідність осмислити довіру як ціннісно-етичну категорію моралі, що втілює відносини між людьми, між людиною і соціальною групою, між людиною і державою, засновані на високих етичних стандартах: доброчесності, вірності, відповідальності, чесності і правдивості партнерів по взаємодії. Довірою виступає суспільний ідеал, як вироблене суспільною свідомістю абстрактне уявлення про атрибути належного в різних сферах суспільного життя. З погляду зобов'язаності довіра перетворюється на найважливішу етичну характеристику владних відносин і відрізняється, перш за все, своїм ціннісним змістом і ціннісною спрямованістю. Цінність – це те, що люди схильні оберігати від посягання і руйнування. Довіра є продуктом взаємодії і спілкування людей. Відносини довіри легше зруйнувати, ніж створити, тому підтримка і розвиток атмосфери довіри є найважливішою частиною політичного управління.

Але не всяка довіра є цінністю. Бувають такі ситуації, коли довіряти (хоча б психологічно) вигідніше, ніж не довіряти, не дивлячись на можливі розчарування. Часто буває, що просто немає іншого виходу. Дослідники розрізняють два основні типи довіри: як надійність і відчай, результат безвихідності. Саме останньою виявилася довіра, що її отримав В. Ющенко на Майдані наприкінці 2004 р., навіть не зрозумівши, що то була довіра не нього, як

політики, дії якого зрозумілі й передбачувані у позитивних звершеннях, а як результат повної втрати довіри до управлінських здібностей Л. Кучми та відчайдушне сподівання, що «народний президент» виявиться кращим... Як зміг переконатися чинний Президент України в ході виборчих перегонів 2010 р., довіра має не тільки початок, але і кінець, легко згасає й переходить у недовіру. Втрачену довіру відновити дуже важко.

Люди мають у своєму розпорядженні різні «пороги довіри». «Поріг довіри» – це момент, починаючи з якого вона переходить в недовіру. Він залежить від індивідуальних особливостей і від конкретного досвіду спілкування. Наприклад, пересічний громадянин з великою недовірою відноситиметься до міської ради, якщо міський голова на цілком слушні та справедливі скарги й зауваження реагуватиме лише відписками. З великою вірогідністю такий громадянин надалі відмовиться від підтримки якихось ініціатив або суспільних проектів міськради, навіть якщо вони будуть виглядати цілком раціонально, оскільки за привабливими гаслами вбачатиме все теж намагання знехтувати інтересами громади та обдурити людей. Кожний шукаючий довіри (людина, група людей, організація) має свій «поріг довіри», якусь точку відліку, за якою відбувається втрата довіри. У зв'язку з цим можна говорити про таку її ознаку як уразливість, яка на відміну від ризику характеризує довіру, перш за все з боку його об'єкта.

Аналіз феномену довіри неможливе без розгляду категорій суб'єкта і об'єкта довіри. Суб'єктами довіри можуть виступати людина, соціальна група або суспільство. Розглядаючи об'єкти довіри можна говорити про довіру до себе, до іншого або інших, до публічних інституцій або всього світу. У формуванні відношення довіри до об'єкту для суб'єкта довіри велику роль відіграє як минулий досвід взаємодії з ним, так і актуальні потреби та інтереси. Об'єктом довіри виступають людина і її людська реальність. Фактично сама проблема довіри виникає внаслідок властивих світу людей різноманітності занять і інтересів. У світі співпадаючих інтересів і здібностей ризик довіри був би

мінімальним, а сама довіра була б такою ж природною, як дихання. Але оскільки інтереси людей часто не співпадають, так само, як їх здібності відповідати нашим вимогам, остільки довіра стає проблемою: мало, що можна зробити без довіри до інших. А це у свою чергу визначає значність розуміння мотивів, намірів і зобов'язань партнерів за довірою.

У людській практиці поняття суб'єкт і об'єкт довіри є відносним, а не абсолютним. Кожна людина може стати суб'єктом і одночасно об'єктом довіри. Будь-який об'єкт викликає довіру тільки якщо володіє властивостями безпеки (надійності) і корисності (значимості, цінності) для людини.

Довіра і недовіра виникає у відповідь на діяльність іншої людини і є різноманітними реакціями на ті або інші аспекти поведінки. Будь-які позитивні або негативні відчуття, емоції спричиняють за собою якийсь ступінь довіри або недовіри відносно тих, хто викликав ці відчуття, і цю довіру або недовіру супроводжуються позитивними або негативними діями.

Отже, суб'єкт довіри характеризується не лише емоційною характеристикою (переживанням), пізнавальним аспектом (розумінням), але і діяльністю. Ця діяльність направлена як на виявлення того «наскільки» і «в чому» людина залежить від оточуючих, так і на конструюванні такого соціального середовища, яке б забезпечувало взаємну довіру. Таким чином, виділяється діяльнісна ознака довіри.

Довіра в житті людини виконує фундаментальні функції, вона виступає умовою цілісної взаємодії людини з світом, здійснює функцію зв'язку людини з світом в єдину систему, сприяє злиттю минулого, теперішнього часу і майбутнього в цілісний акт життєдіяльності, створює ефект цілісності буття людини, сприяє виникненню ефекту цілісності особи, встановлює міру відповідності поведінки людини, ухваленого рішення, мети, поставленої задачі, як світу, так і самому себе.

Сучасний вчений Д. Данкін як функції довіри виділяє такі:

1. *Впорядкування.* Довіра фіксує певне відношення людини до

навколишнього світу, його орієнтацію в цьому світі в координатах добра і зла, істини і неправди, справедливого і несправедливого тощо. Воно в ціннісних категоріях виражає граничні орієнтації знань, інтересів, переваг різних співтовариств, груп і осіб.

2. *Редуція (спрощення)*. Довіри виступає як механізм спрощення, витягання загального значення з безлічі різнорідних, неоднозначних явищ.

3. *Організації*. Довіра закріплює в суспільній свідомості і культурі певні установки і оцінки, мету, заборони та ін., виражені у формі нормативних уявлень.

4. *Оптимізації відносин і діяльності*. За відсутності довіри знижується потенціал соціальних систем, стає неможливою взаємодія акторів.

5. *Репродукції* як взаємопроникнення і взаємний вплив економіки, моральності і політики [9, с . 47-48].

Таким чином, при аналізі співвідношення довіри й упевненості можна визначити наступні ознаки довіри:

- довіра – це очікування прихильної поведінки;
- довіра – це безумовне очікування;
- довіра направлена на майбутнє;
- довіра пов'язано з настанням (присутністю) ризику;
- довіра – це передача контролю
- етична цінність;
- невід'ємний атрибут спілкування і взаємодії людей;
- засновано на суб'єктно-об'єктних відносинах;
- обмежена раціональність;
- вразливість;
- розуміння;
- діяльнісний характер.



Універсальність категорії довіри примушує переосмислювати її з різних дослідницьких позицій. З розгляду поняття «довіра» як одного з елементів політичного управління, вона постає як стійка форма соціально-політичної практики, що санкціонується і підтримується за допомогою соціальних норм, і має сутнісне значення в суспільстві. З погляду джерела свого існування довіра може інтерпретуватися як диссипативна структура, що виникає в процесі соціальної самоорганізації. З погляду соціокультурних підстав довіра виявляється в структурі соціального капіталу будь-якого сучасного суспільства як соціокультурний інститут.

Однак, у всіх цих випадках способом існування довіри виступає соціально-політичний процес. Інакше кажучи, процес довіри є одним із різновидів політичного та соціального процесу, в основі яких лежить вимога досягнення згоди дії соціальних суб'єктів і отримання певних результатів. У зв'язку з цим головне значення довіри як форми політичного управління, полягає, перш за все, в досягненні обопільної згоди суб'єкта довіри (довіряючого) і об'єкта довіри (кому довіряють).

Доводиться, на жаль, констатувати тенденцію знецінення форм конвенціональної довірчості. Старовинна формула «угода дорожче за гроші» для нашого часу не зовсім підходить. Не вдаючись в докладний розбір кризи конвенціональної договірної культури суспільства і його причин, відзначимо тільки три моменти. По-перше, загальну атмосферу девальвації слів-символів як наслідок ідеологічних «витрат» і радикальних конверсії. По-друге, протягом багатьох десятиріч люди, в першу чергу ті, які наділяють правом ухвалення рішень, говорять і роблять не те, що думають, а те, «що прийнято й потрібно» говорити і робити. По-третє, наростання популізму внаслідок того, що одні люди легко обіцяють, а часто і примушуються до нереальних обіцянок і зобов'язань, а інші наївно вірять, не маючи ані найменших причин до цього.

Суспільству необхідна нова позитивна і стабільна конструкція взаємостосунків у всіх сферах його життєдіяльності, направлена не на

руйнування і взаємну конфронтацію, а на творення і взаєморозуміння. Такою конструкцією міг би стати сьогодні суспільний договір, основу якого складає загальна згода в тому, що без довіри до власного минулого, до власних соціокультурних коренів у всьому їх різноманітті і складності, не можлива довіра у сучасному та майбутньому. При досягненні такої довіри буде створено громадянське суспільство, яке живе і розвивається по формулі: «законослухняний громадянин – здорове суспільство – надійна і чесна влада»; суспільство, яке передбачає реалізацію і зворотної послідовності: «чесна влада – здорове суспільство – добродійний громадянин».

Проведений аналіз надає можливість виділити універсальні умови виникнення довіри. На думку сучасних вчених, умовами для довіри іншому може стати відчуття безпеки як не нанесення збитку один одному в результаті прояву довіри. Мається на увазі збиток психологічного порядку як емоційний, моральний, етичний, хоча він може бути і матеріального характеру. У даний час можна констатувати, що у населення немає відчуття безпеки при прояві довіри до органів публічного управління.

Творенню суспільства в нашій країні як суспільства довірчих відносин заважає не тільки несправедливий перерозподіл економічних благ і ресурсів, розрив життєвого рівня населення, але і концентрація політичної влади в державі в руках фактично двох конкуруючих олігархічних кланів.

Як зазначає М. Головатий, однією з найголовніших ознак цивілізованої державної влади є її легітимність [10, с. 179], проте зростання рівня довіри громадян до держави до нормального рівня неможливе без запровадження нової філософії державного управління, побудованої на взаємній довірі, відкритому партнерському діалогу між органами публічної влади та громадянським суспільством. Йдеться про делегування частини повноважень суспільним структурам, яке дозволить перекласти частину відповідальності за ухвалення управлінських рішень з органів влади на інститути самоорганізації громадян. Необхідною умовою цього має стати створення ефективних інструментів

суспільної експертизи і суспільного контролю дій влади. Усе це дозволить підвищити рівень управлінських рішень, знизити рівень невинуватених очікувань населення по відношенню до держави, розширити можливості самореалізації громадян.

Демократичне державотворення в Україні вимагає створення і реалізації соціальних програм в найактуальніших областях життєдіяльності суспільства – охороні здоров'я, соціальному забезпеченні, освіті, науці тощо. Проте, розробка і реалізація цих, безумовно, найважливіших соціальних програм, мусить бути підкріпленою розробкою і упровадженням механізмів довіри на всіх рівнях соціального управління. Ключовими питаннями тут можуть стати наукова розробка і реалізація: механізмів формування взаємоприйнятної міри і масштабу довірчих відносин у суспільстві і державі, механізмів пред'явлення вимог і контролю громадянської відповідальності, механізмів відновлення суспільного авторитету всіх рівнів і гілок влади, механізмів конструктивного соціального партнерства населення, влади і вітчизняного підприємництва (включаючи позитивні зміни громадської думки про роль чесного підприємництва); механізмів трансляції в суспільство базових цінностей національної культури через засоби масової інформації, театр, кінематограф, літературу і мистецтво (девестернізація й реїдеологізація патріотизму й відчуття національної гордості) та механізмів підготовки політичної і управлінської еліти у дусі служіння громадському обов'язку.

На нашу думку, для вдосконалення механізмів формування феномену довіри в контексті демократизації державного управління на регіональному рівні доцільно ставити питання про перетворення за чотирма напрямками: організаційна структура управління; методи управління; технологія управління (механізми реалізації функцій влади); ресурсне забезпечення, що потребує подальших наукових досліджень.

**Список використаних джерел:**

1. Білошицький С. Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів / Сергій Білошицький // Політичний менеджмент. – 2009. – № 2. – С. 5–66.
2. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 576 с.
3. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко] ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
4. Горлач М. Політологія : наука про політику : підручник [для студ. вищ.навч.закл.] / М. І. Горлач, В. Г. Кремень – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.
5. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс ; [пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева] ; под ред. М. С. Ковалевой. – М. : Аспект-Пресс, 1998. – 270 с.
6. Коулмен Дж. Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулмен // Общественные науки и современность. Издание Президиума Российской Академии наук – 2001. – № 3. – С. 122–129.
7. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Фрэнсис Фукуяма ; [пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко, М. Колопотина]. – М. : АСТ, 2008. – 730, [3] с.; 21 см.
8. Юля двічі «кидала» Ющенко, хто міг дати гарантії Януковичу [Електронний ресурс] // Інтернет-видання «Українська правда». – 12 червня 2009 р. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2009/06/12/4018693/>
9. Данкин Д. Доверие = Trust : Политол. аспект / Дмитрий Данкин. – М. : Интел Тех, 1999. – 237 с. : табл.
10. Головатий М. Політична психологія : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / М. Ф. Головатий – [2-ге вид.]. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 400 с.

***Pogoreliy S. S. Trust to the public administration as a category of political management.***

The article opens essence and the contents of social modelling of trust of citizens to bodies of public administration as mechanism of democratic creation of the state.

**Key words:** trust to the power, political trust, partner interaction.

***Погорельй С. С. Доверие к государственной власти как категория политического управления.***

Раскрыты сущность и содержание социального моделирования доверия граждан к органам публичной власти как механизма демократичного созидания государства.

**Ключевые слова:** доверие к власти, политическое доверие, партнерское взаимодействие.