

УДК 351:342:321

*О. М. Макаренко,*

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри регіонального розвитку

та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,

м. Харків

## ДОВІРА ЯК ЦІННІСНИЙ ВИМІР СОЛІДАРНОГО СУСПІЛЬСТВА

*Обґрунтовується важливість взаємної довіри між владою і громадянами як ціннісна основа суспільної консолідації і державотворення.*

**Ключові слова:** державне управління, державотворення, розбудова державності, ціннісні засади державотворення, солідарне суспільство.

**Постановка проблеми.** Успішність процесу державотворення і розвитку суверенної держави безпосередньо залежить від ставлення населення до існуючої влади. Особливо важливим це є в період подолання внутрішньополітичної нестабільності, зовнішньої агресії і соціальної модернізації. Ефективне протистояння загрозам потребує суспільного консенсусу на основі взаємної довіри між владою і народом. Саме тому в складних умовах сьогодення в Україні найактуальнішою проблемою є подолання недовіри громадян до влади і об'єднання українського соціуму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми визначення ціннісного підґрунтя державотворення і формування солідарного суспільства представлені достатньо широко у дослідженнях з історії, політології, соціології, державного управління тощо. Серед останніх досліджень українських науковців необхідно виділити праці таких учених, як В. Козаков, О. Радченко, С. Римаренко, Ю. Савельєв О. Суший та ін. Але, незважаючи на значний науковий доробок, поглибленого дослідження потребують проблеми формування взаємної довіри влади і суспільства як підґрунтя суспільної консолідації.

**Метою даної статті** є обґрунтування положення про довіру населення до влади як необхідну умову суспільної консолідації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим фактором становлення й успішного розвитку суверенної незалежної країни є сприйняття населенням своєї невід’ємної приналежності до держави, усвідомлення духовної та матеріальної спорідненості з нею, а також упевненості в безумовній тотожності цілей суспільства й держави. Розбудова держави і громадянського суспільства потребують гармонізації суспільних відносин в Україні й відновлення солідарного суспільства. Рівень солідарності в суспільстві визначає ступінь гармонійності його функціонування і в цілому життєві шанси та перспективи. Солідарність – це усвідомлення спільної мети і спільної відповідальності. Безпосередньою підставою консенсусу у взаємовідносинах держави й суспільства є наявність взаємної довіри між владою і народом. Довіра виступає, з одного боку, підґрунтям для схвалення й підтримки населенням державної політики, а також мотивації органів влади до ефективної діяльності. З іншого боку, довіра влади до суспільства – це передумова звуження об’єкта регулятивного впливу держави, децентралізації управління державою, розширення повноважень і зростання ролі та значення місцевого самоврядування.

Необхідність протидії зовнішнім та внутрішнім загрозам і стимулювання реформ в економіці актуалізують на сьогодні в Україні проблеми подолання взаємної недовіри між владою і громадянами, згуртування населення довкола ідеї розбудови національної державності. Без розв’язання зазначених проблем неможливим буде збереження суверенітету і державної незалежності, а також успішна соціально-економічна модернізація України.

Існування недовіри населення до влади великою мірою є наслідком негативного історичного досвіду державотворчих змагань українського народу, результатом впливу особливостей у взаємовідносинах між владарюючою елітою та підвладним населенням тих держав, до складу яких у різні часи входили українські землі, проявом слабкої залученості населення до процесів здійснення влади, а також несформованістю механізмів громадського контролю за владою.

Зі створенням у IX ст. на давніх українських землях централізованої

держави, що в подальшому отримала в історичній науці назву Київська Русь (Русь, Руська держава, Давньоруська держава), на великокнязівському престолі утверджується династія Рюриковичів. Представники цієї династії (Рюрик, Синеус і Трувор), як зазначає автор «Повісті минулих літ», були запрошені на князювання до північної частини слов'янських земель (Новгород, Ізборськ, Стара Ладога). Через деякий час Рюриковичі підкоряють собі Київ (882 р.) та землі інших слов'янських племен.

Необхідно підкреслити, що за походженням ця династія була етнічно й культурно чужою для місцевого населення. Відповідно, і ставлення до народу з боку правлячої верхівки, не пов'язаної з підкореними кровною спорідненістю, відрізнялось зверхністю, недовірою і жорстокістю. Свідченням цього може слугувати те, що однією з основних статей експорту з території Київської Русі була торгівля невільниками, істотну частку яких складало саме слов'янське населення. Місцеве населення розглядалось владною верхівкою як об'єкт оподаткування і джерело збагачення, що іноді призводило навіть до збройного протистояння (вбивство древлянами князя Ігоря у 945 р., народні повстання мешканців Києва та інших міст Русі проти владної верхівки) [3; 5].

Процес «слов'янізації» владної меншості тривав близько століття, і до суттєвого покращення стану основної маси населення не призвів. Апарат управління державою формувався майже виключно з числа прийшлих варягів: серед імен княжих дружинників у договорі князя Олега з Візантією 911 р. – жодного слов'янського. Більше того, майже до кінця XI ст. поняття «боярин» або «старший дружинник» ототожнювалося з варягами [2, с. 164]. Тобто доступ місцевого населення як до реалізації влади, так і до апарату управління був значно обмеженим.

Князівсько-дружинний устрій держави уможлиблював виконання апаратом управління двох головних функцій: забезпечення привілейованого становища панівної верхівки та здійснення військової функції. Населення було обкладене податками на утримання князя, княжого двору, апарату управління та військової дружини. Мешканці сільських громад, яких називали смердами, сплачували

князю данину і жили за своїми старими звичаями. До життя сільських громади («верві») влада не втручалась, тому громада навіть спірні питання серед своїх членів вирішувала через «звичаєве право» [1, с. 192]. У свою чергу, доступ членів верві до участі в управлінні державою був повністю закритий. Внутрішні адміністративні функції в державі здійснювали за дорученням князя численні княжі мужі, їм же доручалося управління окремими волостями, містами й землями.

Таким чином, джерелом формування недовіри давньоукраїнського населення до владних інститутів був саме характер тогочасної держави, етнокультурна відчуженість владної верхівки та населення, обмеження доступу населення до владних повноважень.

Однак необхідно зазначити, що за існування централізованої влади в Руській державі зберігались і залишки народоправства у формі народного віча. Окремі верстви населення (мешканці Києва і найбільших міст) мали можливість взяти участь у розв'язанні загальнодержавних проблем. Більше того, як свідчить «Повість минулих літ», підтримка народного віча була в деяких містах певною легітимацією князівської влади: запрошення князя на княжіння в Новгород, Київ, а також укладання громадою міста з новим князем договору («ряда»), що містив чітко прописані права і взаємні обов'язки князя та місцевої громади. Порушення князем укладеної угоди вело за собою втрату довіри до нього, розірвання вічем договору, усунення від влади і вигнання [3].

Довіра населення до князя дуже часто вирішувала як долю самого князя, так і майбутнє всієї держави: підтримка новгородцями Володимира Святославича у протистоянні з братом Ярополком дозволила йому перемогти і стати Великим князем тощо.

Із втратою у XIII ст. державності українські землі стали об'єктом експансії з боку сусідніх держав. Більша частина території України потрапляє під владу Литовської держави. Лояльний до місцевого населення політичний режим, захист від набігів кочовиків на порубіжних землях, етнічно-релігійна толерантність Великого князівства Литовського і певна автономія українських

земель обумовили рівень довіри українців до влади, достатній для зростання військово-політичного, економічного потенціалу і подальшої територіальної експансії Литовської держави. Навпаки, обмеження автономії, відсторонення населення від участі у здійсненні влади і прояви етнічно-релігійних обмежень призводять до народних повстань, ускладнення економічної ситуації, територіальних втрат. Великою мірою ослаблення держави і об'єднання з Польським Королівством у Річ Посполиту (1569 р.) стало наслідком втрати владою довіри і підтримки українського населення.

Починаючи з XVI ст. українські землі на різних етапах входять до складу Речі Посполитої, Угорського королівства, Кримського ханства, Московської держави, Османської, Австро-Угорської і Російської імперій, Польщі, Чехословаччини, Угорщини, Румунії і СРСР. Авторитарний характер політичного режиму більшості цих країн, державна політика, спрямована на забезпечення інтересів титульної нації, політика денационалізації й асиміляції етнічних меншин, утиски, а подекуди й репресії по відношенню до національних рухів не сприяли зростанню довіри українців до влади, сформували стійку відчуженість до владної еліти і негативне сприйняття державної влади загалом.

Спроби відновлення державності України (національно-визвольна боротьба доби 1648-1654 рр., часи Руїни, Північної війни, Центральної Ради, Української держави за П. Скоропадського, Директорії, Другої світової війни) успіху не мали. Однак, хоча ці спроби не досягли проголошеної мети, необхідно відзначити істотний вплив на розвиток подій фактору ставлення населення до влади, а також до керівників рухів за незалежність українських земель. Центральна влада, політика якої не користувалась народною підтримкою, послаблялась і отримувала достатньо потужний опір населення, іноді ці рухи загрожували цілісності території країни і існуванню самої держави взагалі. Лідери незалежницьких рухів, які отримували певний вотум довіри з боку населення, досягали значних успіхів. Так козацький бунт 1648 р. під проводом гетьмана Б. Хмельницького, розпочатий як спротив обмеженню власне козацьких привілеїв центральною польською владою і помста гетьмана за

особисту образу, поступово перетворився у всенародне повстання за незалежність українських земель, участь у якому взяли всі соціальні прошарки України. Зростанню народної підтримки гетьмана сприяли державна політика Речі Посполитої, спрямована на забезпечення пануючого положення польсько-католицької верхівки, ліквідацію залишків самоуправління, обмеження доступу українців до органів влади (щодо права представництва в самоврядницьких установах міст, участі в ремісницьких цехах і т.ін.), переведення вільних селян до стану закріпачених, релігійні утиски, а також етнічно-релігійна відчуженість польської управлінської еліти і підвладного населення. Тобто, здійснення проголошених Б. Хмельницьким цілей та ідей було сприйнято українцями такими, що відповідають інтересам народу, і набуло розвитку через запровадження козацького устрою і ліквідацію особистої залежності селян від панів на звільнених від польської влади територіях. Хоча наслідком визвольної війни Б. Хмельницького і не стало відновлення суверенної держави, але частина українських земель звільнилась від влади Речі Посполитої.

Наступним прикладом важливості народної підтримки може слугувати збройне протистояння військових формувань ОУН-УПА і радянської армії як за часів Другої світової війни, так і після її закінчення. Військово-політичні і економічні ресурси ОУН-УПА і Радянського Союзу є абсолютно неспівставними. Лише завдяки підтримці ОУН-УПА населенням Західної України ця боротьба між згаданими суб'єктами набула такого запеклого характеру і тривала до кінця 50-х рр. ХХ ст.

У той же час, інші спроби відновлення незалежності України такої підтримки не набули внаслідок відсутності між їх лідерами і народом взаємної довіри. Прикладом може слугувати спроба І. Мазепи виступити у союзі зі Швецією проти російського царя Петра I і відновити козацьку державу (початок XVIII ст.). І. Мазепа, більше 20 років перебуваючи на посаді гетьмана, зарекомендував себе як найближчий царський поплічник і одностудець. Доводячи свою відданість і погоджуючись на обмеження автономії України у складі Московської держави, він нехтував національними інтересами

українського народу. Саме тому заклик гетьмана до повстання проти Росії не був підтриманий населенням. Тобто, перш за все, втрата народної довіри стала передумовою поразки І. Мазепи у боротьбі за відновлення державності України.

Таким чином, у українців, внаслідок втрати Україною державності і перебування у складі інших держав, здійснення щодо них політики асиміляції, утисків, репресій і ігнорування національних потреб, сформувалась стійка відчуженість до владної еліти і негативне сприйняття державної влади загалом.

Відновлення Україною в 1991 р. незалежності й державного суверенітету не змінило кардинально ситуацію. Як стверджує С. Франк, існує загальний закон історичної інерції, відповідно до якого віковий духовний досвід народу продовжує жити ще довго після усунення умов, що його породжували [4]. Тобто, здобуття національної державності не призвело автоматично до усвідомлення українським народом свого статусу джерела влади в суверенній країні і не змінило ставлення до держави та її інституцій. Несформованість громадянського суспільства як дієвого механізму контролю над владою, централізація в бюджетній сфері, нерозвиненість інституту народовладдя і слабка дієздатність системи місцевого самоврядування стали причинами фактичної узурпації влади корумпованими олігархічними кланами і «консервації» у подальшому відстороненості населення від управління державою.

Саме глибиною, масштабністю корупції та зловживань владного режиму, відсутністю довіри до владних інституцій і обумовлюється безкомпромісність, радикальність дій та засобів активістів Майдану під час революційних подій листопада 2013 р. – лютого 2014 р. в Києві. Національна історична спадщина володіє прикладами ще більш радикальних наслідків втрати владою народної довіри. Обрана на козацькій раді і наділена довірою більшості козаків старшина Запорозької Січі разом із втратою довіри та влади ризикувала позбутися й життя.

Наслідком, у тому числі, недовіри до влади (хоча вже й новообраної) є сучасна внутрішньо- та зовнішньополітична криза на території Донецької та Луганської областей. Гострота посталих проблем, обтяжена зовнішньою агресією, загрожує нашій країні втратою не тільки частини територій, але й

суверенітету. Небезпека для існування державності України зумовлює нагальність заходів, спрямованих, перш за все, на завоювання довіри населення до влади, консолідацію суспільства, реформування системи державного управління і розвиток інституту народовладдя.

Розв'язання проблеми довіри до влади можливе лише через усунення причин, що її живлять, і, перш за все, відстороненості населення від здійснення влади. Реалізація цього завдання можлива саме через такий інститут влади, як місцеве самоврядування. Саме на місцевому рівні безпосередньо розв'язуються проблеми територіальних громад, а також формується соціальна довіра населення.

По-перше, органи місцевого самоврядування є тими органами, що постають на основі права громади на самоврядування, обираються членами громади, очолюються з числа обраних громадою осіб, представляють інтереси громади і звітують про свою діяльність саме перед громадою.

По-друге, місцеве самоврядування є тією формою народовладдя, що зародилась і склалась на давньоукраїнських землях ще до утворення держави, має традиції управління справами громади, а також історичний досвід об'єднання і мобілізації населення й ресурсів для виконання загальносуспільних завдань.

По-третє, через систему органів місцевого самоврядування охоплюється послугами фактично все населення країни. Тому ефективна робота органів місцевого самоврядування може стати джерелом формування довіри населення до влади на всіх рівнях.

По-четверте, в системі місцевого самоврядування здійснення ефективного управління можливе лише за наявності довіри населення до влади.

Таким чином, формування ефективної системи місцевого самоврядування дозволить розв'язати проблему взаємної недовіри влади й суспільства і консолідувати населення для розбудови держави в Україні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про довіру



населення до влади як основу консолідації суспільства, успішності процесу державотворення і розвитку суверенної держави.

Аналізом встановлено, що існування недовіри громадян до влади є наслідком негативного історичного досвіду державотворчих змагань українського народу, результатом впливу особливостей у взаємовідносинах між владарюючою елітою та підвладним населенням тих держав, до складу яких у різні часи входили українські землі, проявом слабкої залученості населення до процесів здійснення влади, а також несформованістю механізмів громадського контролю за владою.

Саме розв'язання проблем взаємної довіри між владою і громадянами і забезпечення умов для суспільної консолідації є підґрунтям для збереження суверенітету, державної незалежності, а також успішної соціально-економічної модернізації України.

Розв'язання зазначеної проблеми можливе через виконання певних завдань:

- формування стійкої традиції відповідальної влади на всіх рівнях управління (як у системі державного управління, так і місцевого самоврядування);
- створення ефективної системи місцевого самоврядування, спроможної забезпечити задоволення соціальних прав, потреб і інтересів населення;
- забезпечення принципів соціальної справедливості у всіх сферах суспільного життя;
- налагодження громадського контролю за владою;
- забезпечення доступу громадян до процесів здійснення влади на всіх рівнях управління;
- формування цінностей і смислів, спільних для абсолютної більшості населення, і їх використання для формування національної ідентичності.

Шляхами забезпечення реалізації означених завдань є:

- викорінення корупції як головної на сьогодні причини відчуження між

громадянами і владою;

– проведення адміністративної та бюджетної децентралізації з метою забезпечення самодостатності територіальних громад;

– залучення населення до управління через систему органів влади територіальної громади;

– налагодження громадянського діалогу;

– стимулювання розвитку соціальної інфраструктури громад;

– формування соціально значимих ідей, усвідомлення й утвердження спільних морально-ціннісних орієнтирів, здатних об'єднати і мобілізувати соціум.

Подальшого дослідження заслуговують питання визначення аксіологічних засад державотворення.

#### Список використаної літератури:

1. Греков Б. Крестьяне на Руси с древнейших времен до середины XVII века / Б.Д. Греков. М.-Л., АН СССР, 1946, 860 с.
2. Ключевский В. Курс русской истории / В. Ключевский. – М. : Соцэргиз, 1937. – Т. I. – 553 с.
3. Повесть временных лет / [Рос. акад. наук] ; подгот. текста, пер., ст. и коммент. Д. С. Лихачева ; под ред. В. П. Адриановой-Перетц. – 2-е изд., испр. и доп.. – СПб. : Наука, 1996. – 667 с.
4. Франк С. Из размышлений о русской революции / С. Франк // Русская идея. – М. : Искусство, 1994 г. – Т. 2. С. 8–46.
5. Фроянов И. Киевская Русь. / И.Я. Фроянов. – Очерки социально-политической истории. Л. : Издательство ЛГУ имени А.А. Жданова, 1980. – 243 с.

#### ***Makarenko O. M. Trust as axiological dimension of solidarity society.***

The significance of mutual trust of authorities and the public as an axiological basis for social consolidation and state formation is substantiated.

**Key words:** public administration, state formation, statehood-building, axiological basis of state formation, solidarity society.

#### ***Макаренко А. М. Доверие как ценностное измерение солидарного общества.***

Обосновывается важность взаимного доверия между властью и гражданами как ценностная основа общественной консолидации и государственного строительства.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственное строительство, развитие государственности, ценностные основы государственного строительства, солидарное общество.