

УДК 323.

Лопушинський Іван Петрович,

завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, доктор наук з державного управління, кандидат педагогічних наук, професор, заслужений працівник освіти України

ДОВІРА ДО ВЛАДИ ЯК ДЕРЖАВОТВОРЧИЙ ЧИННИК В УКРАЇНІ

Анотація. Консервація впродовж двадцяти років незалежності України неефективної пострадянської суспільної системи, насамперед державної влади, викривлення демократичних процедур, що штучно стримувало процеси кадрового оновлення державних органів, зумовили слабкість, а подекуди і неспроможність держави виконувати свої функції, насамперед у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, зростаючу недовіру до держави з боку суспільства [1]. Саме тому важливою складовою здійснюваної в Україні адміністративної реформи є реформа публічної служби, що передбачає модернізацію державного і муніципального управлінського апарату, радикальні зміни в ставленні громадян до публічної служби, а головне – повернення довіри громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: держава, державна влада, довіра до держави з боку суспільства, ставлення громадян до публічної влади, повернення довіри громадян до владних структур.

Лопушинский И.П. Доверие к власти как государствообразующий фактор в Украине

Аннотация. Консервирование на протяжении двадцати лет независимости Украины неэффективной постсоветской общественной системы, в первую очередь государственной власти, искривления демократических процедур, что искусственно сдерживало процессы кадрового обновления государственных органов, обусловили слабость, а кое-где и несостоятельность государства выполнять свои функции, прежде всего в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, растущее недоверие к государству со стороны общества [1]. Именно поэтому важной составляющей осуществляемой в Украине административной реформы является реформа публичной службы, которая предусматривает модернизацию государственного и муниципального управленческого аппарата, радикальные изменения отношения граждан к публичной службе, а главное – возвращение доверия граждан к органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Ключевые слова: государство, государственная власть, доверие к государству со стороны общества, отношение граждан к публичной власти, возвращение доверия граждан к властным структурам.

Lopushynskiy I.P. Trust to power as state forming factor in Ukraine

Annotation. Canning during twenty years of independence of Ukraine by uneffective postsoviet public system, above all things state power, curvature of democratic procedures, that restrained the processes of skilled update of public organs artificially, stipulated a weakness, and here and there and insolvency of the state to execute the functions, foremost in the field of defence right freedoms of man and citizen, growing mistrust to the state from the side of society [1]. For this reason by an important constituent carried out in Ukraine of

administrative reform there is reform of public service, which foresees modernization of state and municipal administrative machine, radical changes of relation of citizens to public service, and main is returning of trust of citizens to public authorities and organs of local self-government.

Keywords: *state, state power, trust to the state from the side of society, attitude of citizens toward public power, returning of trust of citizens to the imperious structures.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одним із напрямків становлення громадянського суспільства і правової держави в Україні є розвиток інституту державної служби як найважливішого механізму управління суспільними змінами. Як відомо, ефективність та результативність державної служби безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їхньої кваліфікаційної підготовки та досвідченість потрібні не лише для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства [2, с. 17].

Чимало вчених (Ачкасов В., Єлисеєва С., Ланцова С.) [3] тлумачать довіру громадян як вияв тимчасової оцінки щодо дій влади, проте слід зазначити, що існує загроза переростання тимчасових подій та дій влади, що викликають заперечення в населення, у довготривалу перспективу. Як наслідок, кожен громадянин задає запитання: а чи потрібна мені саме така влада, якщо я не вірю в справедливість її дій та не довіряю її представникам, їхній політиці?

Неможливість влади подолати повну недовіру громадян щодо своїх дій призводить до кризи в суспільній свідомості та ставить під загрозу насамперед легітимність політичного режиму, що в процесі призведе до руйнації чинної політичної системи. Отже, будь-яка влада повинна прагнути підтримати високий рівень довіри своїх громадян до здійснюваних нею дій та реформ для довготривалого свого перебування на вершині політичного Олімпу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У різні часи проблему довіри, у тому числі й до влади, у своїх творах порушували зарубіжні

дослідники Р.Арон, М.Вебер, Є.Вятр, Д.Гібсон, Р.Даль, М.Доган, Д.Істон, Г.Лассуел, С.Ліпсен, Д.Ловелл, В.Мішлер, Б.Рассел, Р.Роуз, Д.Хелд та ін. Останнім часом до проблеми довіри громадян до влади зверталися вітчизняні дослідники В.Ачкасов, С.Білошицький, Є.Головаха, М.Головін, С.Єлисеєв, Д.Дзвінчук, В.Ігнатов, Ю.Ковбасюк, А.Ковальова, В.Кремень, О.Крутій, С.Ланцова, В.Ледяєв, В.Мальцев, І.Мартинюк, С.Наумов, В.Нечипоренко, Н.Паніна, О.Радченко, В.Сичова, В.Халіпов, А.Хохлова та ін., які розглядали проблемні питання довіри до влади в річищі її легітимності, розвитку інституту демократії та соціального захисту, становлення громадянського суспільства.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Разом з тим ретельний аналіз наявних досліджень проблеми довіри до влади свідчить, що означену проблему як чинника політичного управління в науці державного управління поки що розроблено 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, оскільки одним із найважливіших чинників, що викликає соціальну напругу в суспільстві, вважається недовіра громадян до влади.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало дослідження на основі порівняльного аналізу природи, сутності та характерних ознак феномену «довіра до влади» як категорії державного управління.

Виклад основного матеріалу. Довіра до влади (англ. trust, confidence in power) – ставлення до органів державної влади та посадових осіб, їхньої діяльності, яке базується на вірі, переконливості та впевненості громадян у надійності, компетентності, сумлінності, щирості, чесності даної влади [4, с.173.]

Відомий німецький політолог М.Вебер, досліджуючи феномен довіри, навів концепцію соціальної дії. На його думку, будь-які дії мають значення лише в певній системі цінностей, раціональна поведінка в межах однієї системи може буди нераціональною з погляду іншої. Більш чітко виявлення ролі довіри характерне для ціннісно-раціонального типу дії, що оперує основними цінностями, прийнятими через засвоєння індивідом культурного коду суспільства.

На думку М.Вебера, у сучасному світі дії індивіда не супроводжуються процедурами порівняльного аналізу наявних альтернатив й індивідуального вибору. В основі традиційної дії лежить не довіра, а віра, звичка або емоції. Натомість раціонально-правова інституційна легітимність влади заснована на довірі громадян до устрою держави [5].

Довіра, що спочатку формується в міру міжособистісної взаємодії й співпраці в межах формальних і неформальних інститутів громадянського суспільства, з часом стає основою для створення не лише загальнонаціональної мережі інститутів громадянського суспільства, але й сприяє посиленню довіри до політичних інститутів, які діють, що, у свою чергу, сприяє формуванню громадянської культури [6].

Дослідники феномену 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, тобто не порушить морального зобов'язання стосовно неї, беззахисної та вразливої. 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 із цим виникає потреба осмислити довіру як ціннісно-етичну категорію моралі, що втілює взаємини між людьми, відносини 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 суспільного життя в різних сферах. З погляду зобов'язаності, довіра перетворюється на найважливішу етичну характеристику владних відносин і відрізняється насамперед 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 державного управління [6].

Саме тому 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 чинників. Довіра пов'язує пересічних громадян з політичними інститутами держави, підвищуючи як легітимність цих інститутів, так і їх ефективність, оскільки за твердженням С.Білошицького, успішне функціонування ліберально-демократичного режиму неможливе без високого рівня довіри громадян до інститутів політичної влади [7, с. 56].

Це надзвичайно актуалізує дослідження політичної довіри як категорії державного управління в умовах глибинних соціально-економічних змін, яких зазнає сучасне українське суспільство, і, що не менш важливо, - проведення ініційованої Президентом України адміністративної реформи.

Як відомо, процес і процедури, котрими влада доводить небезпідставність, виправданість свого існування та стверджує монопольне право на насильство, установлює норми і забезпечує їх визнання суспільством, має назву легітимації влади. Проблема легітимації

насамперед пов'язана з питаннями збереження чи руйнації тієї чи іншої форми суспільного устрою, визнання чи відкидання встановлених норм суспільної організації співжиття. Визнання легітимації будь-якої влади є основою так званої «негласної віри, мовчазної самовіддачі, коли вибирають свою думку через вибір свого офіційного виразника» [8].

Крім того, слід наголосити, що основним механізмом легітимації влади та формування довіри в суспільстві, який має держава, є інститут демократії та соціального захисту, який «обмінюється» на лояльність та прихильність мас. Згода ж підданих на певні владні відносини може бути виражена у вигляді різноманітних дій: участь у виборах або референдумах, у демонстраціях на підтримку влади тощо. Таким чином, довіра виступає основним чинником легітимації влади, поєднуючи в собі раціональні та ірраціональні переконання [6].

Саме тому 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 чинників. Довіра пов'язує пересічних громадян із політичними інститутами, підвищуючи як легітимність цих інститутів, так і ефективність їх функціонування.

Як відомо, люди мають у своєму розпорядженні різні «пороги довіри». «Поріг довіри» – це момент, починаючи з якого вона переходить у недовіру. Він залежить від індивідуальних особливостей і конкретного досвіду спілкування. Наприклад, пересічний громадянин із великою недовірою буде ставитися до міської ради, якщо міський голова на цілком слушні та справедливі скарги й зауваження реагуватиме лише відписками. З великою ймовірністю 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 те саме намагання знехтувати

інтересами громади та обдурити людей. Кожен, хто шукає довіри (людина, група людей, організація), має свій «пори́г довіри», якусь точку відліку, за якою відбувається втрата довіри. У зв'язку із цим можна говорити про таку її ознаку, як вразливість, яка, на відміну від ризику, характеризує довіру насамперед з боку її об'єкта [6]. В основі довіри громадян сучасних західних демократій до влади лежить, по суті, їхня наївна віра в рівність перед політикою, що припускає покірну здачу позицій і забезпечує необмежений кредит для партій і чиновників [6].

Аналіз феномену довіри неможливий 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 ставлення довіри до об'єкта 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 інтересів і здібностей, що збігаються, ризик довіри був би мінімальним, а сама довіра була б такою ж природною, як дихання. Проте оскільки інтереси людей часто не збігаються, так само, як їхні здібності відповідати нашим вимогам, остільки довіра стає проблемою: мало, що можна зробити без довіри до інших. А це, у свою чергу, визначає значущість розуміння мотивів, намірів і зобов'язань партнерів за довірою [6].

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

Як зазначає Д.Дзвінчук, за останні 14 років в Україні спостерігається найнижчий рівень довіри населення до влади. «Рівень довіри до влади був завжди катастрофічно низький і зараз він найнижчий за всі роки». Однією з причин низького життєвого рівня, рівня суспільної моралі та всіх негараздів, які ми маємо, є некваліфікованість кадрів сфери управління. «Ми повинні підготувати професійну управлінську еліту, яка є і професіоналами, і патріотами. Ці дві категорії повинні бути рівними і розглядатися разом. Ми повинні мати таких людей на будь-якій посаді, у будь-якій галузі чи сфері державного управління» [9].

Самі українські урядовці заявляють: «Уряду дуже важливо відновити довіру населення до діяльності влади. Бо виходить так: ми говоримо правду, а люди нам не вірять. Громадянам необхідно довести, що владі можна вірити» [10]. «Поки що проблем більше, ніж того, що вирішено. Чи досягне Україна того підйому, якого ми довго досягали? Це досить серйозне питання. Довіру до влади не повернули. Для цього слід говорити правду про позитиви і проблеми» [11].

Як свідчить опитування, проведене Київським міжнародним інститутом соціології з 19 до 28 липня 2012 року, довіра українців до державних структур перебуває на низькому рівні. Так, держструктурам частково або повністю довіряє 27% респондентів, і лише Національному банку свою довіру висловила понад третина опитаних – 32%. Згідно з опитуванням, показник довіри до Кабінету Міністрів становить 26%, до центральних органів виконавчої влади – 25%, до Адміністрації Президента – 25%, до Верховної Ради – 21%. На думку респондентів, причинами недовіри українців до держструктур є корупція (54%), відсутність видимих результатів діяльності (38%), бюрократія (29%), погане ставлення працівників держструктур до громадян, які до них звернулися (22%) [12].

Як гадають соціологи, Президент В. Янукович, який прийшов до влади два роки тому (на момент написання статті – майже чотири роки –

авт.), і його команда втрачала довіру українців більш швидкими темпами, ніж представники «помаранчевої» влади. Про це в інтерв'ю DT.UA сказав керівник соціологічної служби Центру Разумкова А. Биченко: «Якщо порівнювати з підтримкою діяльності попередньої влади після аналогічного терміну перебування її «нагорі», тобто через два роки, то в неї оцінки були вищими», – відзначив соціолог. На його думку, різниця між минулою і нинішньою владою в ступені шкоди для країни. «На мій погляд, тоді нічого доброго не робилося. Зараз хорошого робиться рівно стільки ж, тобто нічого, проте є рішення, які реально погіршують ситуацію в країні. Відповідно, і оцінка людьми цієї влади низька» [13].

Згідно з результатами опитування Центру прикладних досліджень, проведеного в жовтні 2012 року, думки щодо напрямку, у якому рухається наша країна, стали різко негативними після короткотермінового поліпшення оцінки діяльності Адміністрації Президента, яке спостерігалось в перший рік його правління. Частка тих, хто вважає, що Україна рухається до нестабільності, підвищилася з 44% в 2010 до 62% в 2012 році [14].

З такими песимістичними оцінками респондентів пов'язано зафіксоване суттєве падіння довіри до всіх інститутів влади, за винятком місцевих органів влади і ЗМІ. Так, В. Януковичу довіряє 29 % опитаних, а не довіряє – 65%. Кабінету Міністрів довіряє 22%, а не довіряє – 73%. Прем'єр-міністрові М. Азарову довіряють 20%, а не довіряють 73%. Верховній Раді довіряє 18%, а не довіряють 78% опитаних. Міністрові Д. Табачнику довіряють 12%, а не довіряють 69% респондентів [15].

Насамкінець наведемо результати парламентських виборів до Верховної Ради України 28 жовтня 2012 року. Так, правляча Партія регіонів у загальнодержавному виборчому окрузі набрала 30 відсотків голосів виборців, у той же час як три опозиційні сили (ВО «Батьківщина»,

Політична партія «УДАР» та ВО «Свобода») сукупно набрали майже 50 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Висновки з даного дослідження. Отже, якщо легітимність віддзеркалює відповідність політичного режиму пануючим в суспільстві цінностям і нормам, то довіра відбиває очікування громадян відповідно до того, що політична система буде виробляти передбачувані результати, які відповідають їхнім інтересам. У подібній ситуації завдання влади – заручитися довірою і підтримкою як можна більшої кількості громадян. Наявність такої довіри буде означати певний символ задоволення основних інтересів різних соціальних груп, тобто виправдання очікувань людей у форматі симбіозу логічно змістовних та емоційно забарвлених інтересів.

Питання полягає в тому, щоб змінити глибинні взаємини в суспільстві, щоб люди внутрішньо стали жити за новими правилами, а це без добровільної згоди запровадити неможливо. Народ має прийняти реформи серцем, його слід у цьому переконати, оскільки порядки, які люди внутрішньо не приймають, діятимуть формально, що буде рівнозначним їх відсутності, не кажучи вже про те, що запровадження і підтримування цих порядків потребує примусу, який у свою чергу вимагає колосальної трати енергії. Саме тому довіра громадян до влади абсолютно потрібна, коли остання хоче здійснити глибинні суспільно-політичні та економічні перетворення.

Перспективи подальших розвідок. Подальші розвідки порушеної нами в статті проблеми вбачаються в розгляді питання про легітимність влади як здатність системи підтримувати в людей упевненість у тому, що чинні політичні інститути є найбільш прийнятними для суспільства.

Список використаних джерел

1. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua/documents/14823.html>

2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, Ю.П.Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ.упр., проф. Ю.В.Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К.О.Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю.П.Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
3. Ачкасов В. А. Легитимация власти в постсоциалистическом Российском обществе / Ачкасов В.А., Елисеев С.М., Ланцов С.А. – М.: Аспект-Пресс, 1996. – С. 32-57.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
5. 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.
6. Міщенко А. Б. Довіра громадян як основа легітимації влади / Міщенко А. Б. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/mischenko-ab-dovira-gromadyan-yak-osnova-legitimatsiyi-vladi/>
7. Білошицький С. Криза довіри громадськості до представників політичних інститутів / С. Білошицький // Політичний менеджмент. – 2009. – №2. – С.56-66.
8. Бурдые П. Политическое представление: Элементы теории политического поля / Бурдые П. Социология политики : пер. с фр. Е.Д.Вознесенская / сост., общ. ред. и предисл. Н.А.Шматко. – М.: Socio-Logos, 1993. – С. 179-230.
9. Дзвінчук Д. І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://malakava.com/artides/17086>
10. Азаров переймається недовірою українців до влади : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.newsmarket.com.ua/2011/12/azarov-pereymayetsya-nedoviroyu-ukrayintsiv-do-vladi/>
11. Азаров: Для того, чтобы вернуть доверие людей к власти, надо говорить правду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_chtoby-vernut-doverie-k-vlasti-nado-govorit-pravdu-azarov/452010">Gazeta.ua</a
12. Лише 27% українців довіряють держструктурам : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/58740>
13. Янукович та його команда втрачають довіру українців швидше, ніж «помаранчеві» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/news/40126>
14. Уровень доверия украинцев к действиям власти снизился: Матеріали соціологічного опитування, проведеного Центром прикладних досліджень IFES (жовтень 2011 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://m.focus.ua/society/202433/>
15. Погорелий С. С. Довіра громадян до органів публічної влади як суспільно-політичний феномен : дис... к. держ. упр. / Погорелий С. С. – Х: ХарПІДУ, 2011.