

УДК 35(477)::316.654

Відновлення довіри до органів публічної влади як умова успішності реформ в Україні

С.М. СЕРЬОГІН, І.В. ПИСЬМЕННИЙ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: acad@vidr.dp.ua

Авторське резюме

Стаття присвячена проблематиці відновлення довіри до органів публічної влади України як одного із ключових чинників у процесі реалізації державних реформ. Наводяться дані соціологічних досліджень, які свідчать, що рівень довіри українців до державних та політичних інститутів впав до історичного мінімуму на сучасному етапі державотворення. Розглядається один із перспективних методів відновлення довіри та формування конструктивних суспільних відносин на основі польського досвіду реалізації соціальних проектів. Обґрунтовано, що довіру громадян до публічної влади слід розглядати, по-перше, як один із основних чинників підвищення суспільного добробуту, а по-друге, як рушійну силу ефективного суспільного розвитку через реалізацію державних реформ.

Ключові слова: довіра, органи публічної влади, реформи, суспільні відносини, якість життя, суспільний розвиток.

Rehabilitation of trust to public authorities as a condition to successfulness of the reforms in Ukraine

S.M. SERJOGIN, I.V. PYSMENNYI

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: acad@vidr.dp.ua

Abstract

The article deals with the problem of the trust rehabilitation to public authorities in Ukraine as one of the key factors in the process of public reforms implementation. The data of the sociological investigations are given. They show that the trust level of Ukrainians to public and political institutions has fallen to historical minimum on the modern stage of state building. One of the prospect methods of the trust rehabilitation and forming constructive social relations on the base of the Polish experience of social projects implementation is considered. It is proved that the public trust to public power should be considered firstly, as one of the main factors of the social welfare, and, secondly, as motive forces of efficient social development through the state reforms implementation.

Keywords: trust, public authorities, reforms, social relations, quality of life, social development.

Метою дослідження є аналіз певних напрямів відновлення довіри громадян до органів публічної влади України як одного із ключових чинників у процесі реалізації державних реформ.

Практика соціальної життєдіяльності свідчить, що результативність дій публічної влади значною мірою залежить від ставлення до неї з боку населення. Тобто довіра або недовіра населення до влади є реакцією людей на ефективність її робо-

ти, тому рівень довіри громадян можна вважати одним із головних індикаторів результативності владних дій. При цьому рівень довіри населення до органів публічної влади переважно залежить від загальної оцінки їх діяльності, оскільки саме якість життя громадян значною мірою визначає ефективність роботи влади.

Проте слід зауважити, що на сьогодні не існує єдиного інтегрального параметра, через який можна було б виразити

© С.М. Серьогін, І.В. Письменний, 2015

таку соціально-економічну категорію, як якість життя. Але це зовсім не означає неможливість використання цієї категорії для оцінки сучасного стану та планування перспектив суспільного розвитку. Якість життя громадян – величина, що вимірюється. Соціологія давно запропонувала відповідні показники та індикатори, за якими можна виміряти кількісні та якісні параметри життя. До них належать, наприклад, дохід на душу населення, сімейний дохід, мінімальний прожитковий рівень, споживчий кошик, відсоток безробіття, співвідношення народжених і померлих, відсоток розлучень, випадки травматизму, катастроф, стихійних лих, отруєнь, розмір заробітної плати, задоволеність житлом, побутовими послугами, умовами праці, освітою й станом екологічної ситуації та ін. [3, с. 213]. Проте, на наш погляд, механічне збільшення матеріальних ресурсів, що свідчить про підвищення добробуту населення, не може служити показником, який повною мірою забезпечує підвищення якості життя. Первинним тут повинно бути ефективне використання ресурсів, а також своєчасне задоволення потреб (у тому числі інтелектуальних і духовних), а це неможливо без ефективного управління та відповідних управлінських механізмів, які б максимально враховували як об'єктивні, так і суб'єктивні характеристики та стратегічні перспективи розвитку соціального об'єкта управління.

Саме такий підхід має бути забезпечений у процесі реалізації будь-яких адміністративних реформ, які передусім мають бути спрямовані на правове формування таких суспільних відносин, що актуалізували б потенційну енергію та здатності соціальних індивідів і одночасно спрямовували їх у конструктивне для людини русло суспільного розвитку. Орієнтуючись на таке уявлення необхідності та спрямованості адміністративної реформи, можна визначити, що цільовим кінцевим результатом і відповідно очікуваним критерієм успішності реформи має бути така перебудова системи адміністративного права, владних функцій і структур і відповідна трансформація суспільних відносин, які проявилися б сполученням прогресивного розвитку потенціалу людини та суспільства, його реалізацією з просуванням на більш високий рівень

якості життя громадян країни. Принципово важливим у цьому положенні є те, що в ньому орієнтиром оцінки успішності адміністративної реформи є не здійснені трансформації в структурі та функціях органів управління, а їх результати – конкретні соціально позитивні зміни в процесі саморозвитку та самореалізації людського потенціалу країни в умовах дії вироблених реформою нових правових регуляторів суспільних відносин. Люди позитивно оцінюють реформи не по тому, наскільки збільшився темп зростання ВВП або промислового виробництва, а за динамікою змін в кращий бік їх власного життя в результаті цих змін [5]. Якщо ця динаміка позитивна, то рівень довіри до суб'єктів публічного управління зростає.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговують погляди О. Вишняка на феномен «довіри». Вчений зазначає, що хоча довіра до політичних і державних інститутів і ґрунтується на ставленні до їх рішень та дій, вона не зводиться до оцінки цих рішень та дій постфактум. Довіра до державних та політичних інститутів (як і будь-яких інших соціальних інститутів) включає передусім очікування громадян щодо рішень та дій цих інститутів у майбутньому, а не тільки в минулому. Саме в цьому сенсі можна говорити про наявність чи відсутність «кредиту довіри» до певних державних чи політичних інститутів. Йдеться про те, що кредит довіри – це очікування більш позитивних дій від цих інститутів у майбутньому, ніж вони, на думку громадян, зробили в минулому. І навпаки, відсутність кредиту довіри – це впевненість громадян у тому, що в майбутньому від цих інститутів вони нічого доброго не очікують [2].

Як правило, після чергових виборів, залишаючись нереалізованими, очікування громадян завжди призводять до суттєвої втрати рівня довіри до суб'єктів публічного управління. Показовими у цьому плані є результати соціологічного дослідження, що було проведено 4 – 11 лютого 2010 року Лабораторією законодавчих ініціатив і компанією «TNS – Ukraine». Результати даного дослідження свідчать, що низький рівень суспільної довіри притаманний для всіх владних інститутів (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях) – їм абсолютно або переважно довіряє менше третини укра-

їнських громадян (при цьому органи місцевої влади характеризуються вищим рівнем довіри, аніж загальнодержавні владні інститути). З-поміж усіх владних інститутів вітчизняний парламент користується фактично найменшим рівнем суспільної довіри: повністю недовіряють Верховній Раді України 58,2 % респондентів, в той час як частка осіб, які повністю або переважно довіряють парламенту, становить лише 12,1 % (повністю довіряють своєму парламенту всього 2,6 % українців).

Серед основних причин недовіри Верховній Раді України респонденти відзначили наступні: корумпованість депутатів (46,8 %), нездатність депутатів ухвалювати рішення, що спрямовані на розвиток країни (32,6 %), залежність депутатів від інтересів великого бізнесу (31,2 %), пріоритет особистих інтересів депутатів над національними інтересами (27,1 %), злиття політики і бізнесу (26,7 %), непрозорість діяльності парламенту (21,2 %), некомпетентність депутатів (17,3 %), низькі етичні стандарти (14,4 %), залежність депутатів від інших органів влади (12,2 %), інші причини (0,9 %). Слід також відзначити, що за результатами цього дослідження – 69,9 % українських громадян вважають, що всі органи влади – як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях – працюють непрозоро і закрито [1]. Цілком очевидно, що за показниками довіри до інститутів влади Україна посідає останнє місце серед європейських країн. Так, згідно з даними, оприлюдненими фондом «Демократичні ініціативи» у 2011 році довіра українців до парламенту становила 1,99 бала за десятибальною шкалою. Це останнє місце серед 26 європейських країн. До речі, у Польщі цей показник на той час становив 3,44 бала. Рівень довіри до судово-правової системи в Україні становив 2,26 бала (останнє місце), у той час як у Польщі – 4,26 бала [6]. З того часу ситуація в Україні тільки погіршувалася.

На жаль, на сучасному етапі державотворення рівень довіри українців до державних та політичних інститутів впав до історичного мінімуму. Уся верхівка влади, за даними дослідження фонду «Демократичні ініціативи», знаходиться на піку народних антипатій – лише один українець з чотирьох може сказати, що він довіряє тим, хто керує його державою.

Так, Верховна Рада не викликає теплих почуттів у 76% опитаних. На суди і уряд неготові покластися 72,3% і 71% респондентів відповідно. Правоохоронцям не вірять 70 відсотків населення країни, а Президенту і політичним партіям – 69%. За спостереженнями експертів нинішній провал довіри до державних інститутів та політичних інститутів – один із найглибших за всю історію української незалежності [4]. Це пов'язано насамперед із суттєвим скороченням соціальних програм, стрімким знеціненням гривні, значним зростанням цін і тарифів на комунальні послуги, високим рівнем корупції в країні та іншими негативними факторами. Наслідками розчарування стають зниження економічних показників, відтік населення і наростаюча радикалізація суспільства. У цій ситуації для громадян дуже важливо бачити перспективи державного розвитку, тобто мати впевненість у тому, що органи публічної влади, визначаючи політику та стратегію розвитку держави та здійснюючи оперативне управління, ведуть націю шляхом прогресу, а не стагнації (застою), або навіть регресу.

Одним із перспективних методів відновлення довіри та формування конструктивних суспільних відносин є перманентний соціальний діалог між органами влади та зацікавленими суб'єктами громадськості щодо вирішення проблем суспільної життєдіяльності. На наш погляд, одним із найефективніших шляхів щодо запровадження такого підходу може бути реалізація таких масштабних проектів в Україні, які були успішно проведені в Польщі, зокрема – «Прозора Польща», ще раніше – «Приязна адміністрація» та інші. Ці проекти спрямовані, насамперед, на запровадження в органах публічної влади чітко регламентованих адміністративних процедур, заснованих на етичній поведінці службовців щодо надання якісних управлінських послуг громадянам, а також удосконаленню механізмів залучення громадськості до прийняття рішень в інтересах територіальної громади.

Так, проведена у 2005 році акція «Прозора Польща» була спрямована на покращення ефективності діяльності місцевого самоврядування та стала дійсно масовою – заявки на участь надіслали майже 800 претендентів зі всієї Польщі,

що складає понад 30 % від усіх гмін і повітів у межах держави. Ініціаторами цієї абсолютно добровільної акції виступили ряд інституцій (Фундація розвитку місцевої демократії, Газета Виборча, Польсько-Американська фундація свободи, Фундація Стефана Баторія, Центр громадянської освіти), спираючись на шість засад ефективного управління: прозорість, нетерпимість до корупції, залучення громадян, передбачуваність, фаховість та звітність. Очевидно, що результати таких масштабних акцій, що проводяться в Польщі з 2000 року на постійній основі, сприяють нагромадженню та поширенню кращого досвіду ефективного управління, мають антикорупційну спрямованість, посилюють імідж органів влади та їх зв'язки з громадськістю. Такі суспільні проекти за рахунок посилення позитивного зворотного зв'язку сприяють швидкому переходу соціальної системи в якісно новий стан функціонування.

Головною особливістю в процесі проведення таких комплексних заходів є те, що вони не спускаються «зверху» на сильницьким шляхом, а здійснюються переважно «знизу», тобто на добровільних засадах за ініціативою громадських організацій та широким залученням всіх верств населення. Такий підхід сприяє формуванню громадянського суспільства, зміцнює демократичні засади управління, забезпечує реалізацію принципу верховенства права, активно формує негативне ставлення суспільства до корупціонерів та забезпечує реальну участь і вплив громади на перебіг справ у самоврядуванні.

Певні кроки в Україні у цьому напрямі здійснюються, але, на жаль, поки що епізодично та переважно на рівні локальних проектів.

Так, за підтримки урядів Канади та Польщі, а також Асоціації економічного розвитку гмін у березні – листопаді 2015 року у місті Дніпропетровськ буде реалізовано пілотний проект «Соціальний вимір нової економіки міста Дніпропетровська», метою якого є навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування використовувати внутрішні ресурси, інвестиції та інші потенційні можливості для економічного розвитку міста. Зокрема, на прикладі польських міст буде розглянуто досвід створення бізнес-інкубаторів для

підприємців та молодих людей, які не мають роботи. Саме на рівні села, селища, міста головні компоненти громадянського суспільства – громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян можуть отримати найповнішу реалізацію. Це обумовлено тим, що на місцевому рівні беруть початок усі суспільно-політичні процеси та закладаються підвалини взаємодії між людиною і державою. Водночас реалізація потенціалу публічного управління відбувається тільки шляхом широкого залучення громадян до процесу управління, що максимально можна забезпечити, передусім, на найближчому до людей рівні публічного адміністрування. У цьому аспекті польський досвід щодо стимулювання громадської активності, створення всебічних партнерських відносин між місцевою владою і громадянами у вирішенні питань місцевого значення, на основі яких відбувається формування довіри до органів публічної влади, є дуже важливим з огляду на такі самі проблеми в минулому, що зараз існують в Україні.

Підсумовуючи, слід зазначити, що механізм виникнення, формування та підвищення довіри до влади з боку населення являє собою складну систему суб'єкт-суб'єктної взаємодії у вирішенні найбільш актуальних соціальних проблем та задоволенні постійно зростаючих потреб населення. Суспільство з високою довірою характеризується пріоритетом суспільних цінностей і здатністю до ефективної суспільної взаємодії. Довіра також передбачає добровільне взяття на себе членами суспільства, громадянами зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій. Відповідно в громадянському суспільстві довіра населення формується шляхом, по-перше, забезпечення відкритості органів публічної влади задля розуміння громадянами сутності, цілей і завдань, що виникають у відповідній сфері життєдіяльності, а по-друге, ефективного вирішення актуальних проблем населення з позиції представлення більшості інтересів громадян. Тому довіру громадян до публічної влади слід розглядати, по-перше, як один з основних чинників підвищення суспільного добробуту, а по-друге, - як рушійну силу ефективного суспільного розвитку через реалізацію державних реформ.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/sociology1>.
2. Вишняк О. Довіра до політичних інститутів: поняття, показники та тенденції змін / О. Вишняк. – Режим доступу : www.smonit_2010.
3. Гладышев А. Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – М. : Муницип. мир, 2003. – 288 с.
4. Рівень довіри до судової гілки влади дещо знизився. – Режим доступу : <http://zb.com.ua/ua/33999>. – Заголовок з екрана.
5. Романов В. Л. Управление и самоорганизация в процессе административной реформы / В. Л. Романов. – Режим доступа : <http://spkurdyumov.narod.ru>.
6. Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів влади. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262/?attempt>. – Заголовок з екрана.

REFERENCES:

1. Verkhovna Rada Ukrayiny: nyzka dovira do velykykh povnovazhen (Verkhovna Rada of Ukraine: low to high trust authority). – Mode of access : <http://parlament.org.ua/sociology1>.
2. *Vyshnyak O.* Dovira do politychnykh instytutiv: ponyattya, pokaznyky ta tendentsiyi zmin (Trust in political institutions: concepts, indicators and trends). – Mode of access : www.smonit_2010.
3. *Gladyshev A. G.* Munitsipal'naya nauka: teoriya, metodologiya, praktika (Munytysypalnaya Science: Theory, Methodology, Practice). – M. : *Munitsip. mir*, 2003. – 288 p.
4. Riven doviry do sudovoyi hilky vlady deshcho znyzyvsya (The level of confidence in the judiciary has dropped slightly). – Mode of access : <http://zb.com.ua/ua/33999>
5. *Romanov V. L.* Upravleniye i samoorganizatsiya v protsesse administrativnoy reformy (Management and self-organization in the process administratively reform). – Rezhim dostupa : spkurdyumov.narod.ru.
6. Ukrayina pase zadnykh za rivnem doviry do orhaniv vlady (Ukraine lags behind in terms of confidence in the government). – Mode of access : <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262/?attempt>

Серьогін Сергій Михайлович – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: s.m.serjegin@vidr.dp.ua

Письменний Ігор Володимирович – доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: acad@vidr.dp.ua

Serjogin Serhiy Mykhaylovych – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: s.m.serjegin@vidr.dp.ua

Pysmennyi Ihor Volodymyrovych – doctor of public administration, associate professor Dnepropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: acad@vidr.dp.ua