

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Бербець Віктор Густавович

УДК 351

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Формування довіри до державної влади в рамках публічного управління

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ В.Г. Бербець

Науковий керівник Гончарук Олег Романович

Допущено до захисту
В.о.завідувача кафедри,
д.держ.упр., професор

_____ І.П. Лопушинський

Рецензент
доцент кафедри ПУА,
к.держ.упр. доцент

_____ В.І. Малімон

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ – 2023

АНОТАЦІЯ

Бербець В. Г. Формування довіри до державної влади в рамках публічного управління. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У магістерській роботі запропоновано розв'язання актуального науково-прикладного завдання, що полягає у визначенні науково-теоретичних засад формування довіри населення як механізму публічного управління та розробленні практичних рекомендацій щодо розвитку такого механізму в Україні.

У роботі проаналізовано особливості вивчення громадської думки стосовно діяльності органів публічного управління та дані останніх соціологічних опитувань стосовно довіри населення до різних соціальних інститутів. Звернуто увагу на зарубіжний досвід формування рівня довіри населення до системи публічного управління та запропоновано напрями покращення довіри населення до органів публічного управління в Україні.

Ключові слова: довіра, соціальна довіра, державна влада, публічне управління, довіра населення як механізм публічного управління.

ANNOTATION

Berbets V. G. Formation of trust in state power within the framework of public administration. – Manuscript.

Master's Research Paper for the specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The master's thesis offers a solution to an actual scientific and applied task, which consists in determining the scientific and theoretical foundations of the formation of public trust as a mechanism of public administration and developing practical recommendations for the development of such a mechanism in Ukraine.

The paper analyzes the peculiarities of studying public opinion regarding the activities of public administration bodies and the data of the latest sociological surveys regarding the trust of the population in various social institutions. Attention was drawn to the foreign experience of forming the level of public trust in the public administration system, and directions for improving public trust in public administration bodies in Ukraine were suggested.

Key words: trust, social trust, state power, public administration, public trust as a mechanism of public administration.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	8
1.1 Концептуальні засади дослідження феномену довіри.....	8
1.2 Довіра населення до системи публічного управління: поняття, сутність і фактори	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДОВІРИ ДО ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РАМКАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	27
2.1 Механізми вивчення громадської думки стосовно діяльності органів публічного управління.....	27
2.2 Сучасні дослідження рівня довіри до органів публічного управління у громадській думці.....	34
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПОКРАЩЕННЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	45
3.1 Зарубіжний досвід формування рівня довіри населення до системи публічного управління.....	45
3.2 Формування довіри населення до органів публічного управління шляхом використання public relations	53
ВИСНОВКИ.....	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	71

ВСТУП

Актуальність теми. Держава – це організація суспільства як єдиного цілого, керованого спеціальним апаратом влади, що поширюється на все населення країни і її територію. Поряд з державою повинно існувати громадянське суспільство, але так, щоб ці дві сили перебували в діалектичному взаємозв'язку. Характер взаємовідносин між державною владою й громадянами може бути різним. Ефективна влада припускає не тільки одновекторність – власне владні взаємовідносини, керівництво й підкорення між представниками влади та громадянами, але й взаємообернений процес, а саме – довіру до владних структур, вміння вселяти віру і надію на захист, допомогу, підтримку в складних життєвих ситуаціях громадян й здатність влади (або її нездатність) відповідати цим очікуванням.

Довіра, яка спочатку формується в ході міжособистісної 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 політичних інститутів, які діють, що допомагає в формуванні громадянської культури. Довіра приховує невизначеність і ризик, які є характерними її ознаками.

Проблема довіри громадян до обраної ними влади у вітчизняній науковій літературі досліджується досить широко, зокрема, у працях таких учених, як Е. Афонін, Г. Богданович, П. Бульдович, Н. Василець, Н. Єрмакова, В. Казміренко, Л. Карамушка, О. Князева, Н. Кравець, О. Крутій, В. Липов, А. Міщенко, В. Мороз, Ю. Палагнюк, О. Правосуд, О. Радченко, Ю. Уколова та ін. Досліджуючи феномен довіри, варто звернутися до праць М. Бубера, М. Вебера, Е. Дюркгейма, Дж. Коулмена, Ф. Фукуями, які відзначають, що довіра є однією з умов, що забезпечують суспільну стабільність.

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.

Метою магістерської роботи є визначення науково-теоретичних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо формування довіри населення до системи публічного управління в Україні.

Відповідно до мети, були поставлені для вирішення такі **завдання**:

- розкрити концептуальні положення феномену довіри;
- дослідити сутнісні характеристики довіри населення до системи публічного управління;
- проаналізувати особливості вивчення громадської думки стосовно діяльності органів публічного управління та дані останніх соціологічних опитувань стосовно довіри населення до різних соціальних інститутів;
- висвітлити зарубіжний досвід формування рівня довіри населення до системи публічного управління;
- запропонувати напрями покращення довіри населення до органів публічного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є процес формування довіри.

Предметом дослідження є довіра населення до системи публічного управління України.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження, які ґрунтуються на фундаментальних положеннях і працях учених щодо аспектів публічного врядування й адміністрування.

Магістерське дослідження побудовано на системному й історико-правовому підходах, а також сукупності методів, які забезпечують їхню реалізацію, а саме:

1) логічного узагальнення, факторного аналізу, синтезу й абстрагування (під час розкриття сутності поняття довіри населення до системи публічного управління);

2) теоретизування й історичної формалізації (для визначення факторів формування довіри населення до системи публічного управління й обґрунтування місця довіри в цій системі);

3) системного аналізу, порівняння й опису (з метою дослідження форм реалізації публічного управління та залучення населення до нього за кордоном);

4) індукції та дедукції (під час визначення інституційних засад формування довіри населення до системи публічного управління, а також розробки практичних рекомендацій щодо напрямків удосконалення цієї системи);

5) групування та прогнозування (з метою обґрунтування наукових засад і підходів щодо залучення громадськості до системи публічного управління).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у визначенні науково-теоретичних засад формування довіри населення як механізму публічного управління та розробленні практичних рекомендацій щодо розвитку такого механізму в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їхнього застосування в діяльності органів публічної влади, що сприятиме підвищенню рівня довіри населення та результативності реалізації публічного управління.

Логіка проведеного дослідження зумовила **структуру роботи**: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 76 сторінок. Список використаних джерел містить 51 найменування, у тому числі 8 іноземною мовою.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Концептуальні положення дослідження феномену довіри

Людське буття існує як співбуття з іншими людьми і передбачає ставлення до предметного світу, до інших людей, з якими особа вступає в прямі та опосередковані контакти, під час яких відбувається взаємний обмін думками, уявленнями, цінностями тощо. Відносини між людьми як невід’ємний аспект їхньої життєдіяльності зумовлюють усю систему психічного, а отже, й умови існування самої особистості.

Вихідною психологічною умовою виникнення взаємин між людьми є довіра.

Феномен довіри є об’єктом міждисциплінарного дослідження. У філософії довіру досліджують здебільшого як етичну категорію. За філософською традицією довіру розглядають як поняття, що виражає ставлення однієї особистості до іншої, що впливає із переконаності в її добропорядності, вірності, відповідальності, чесності, правдивості.

У соціології довіру трактують переважно як довіру до соціальних інститутів. Зокрема, в працях М. Вебера, Т. Заславської, Т. Парсонса, А. Селігмена, Дж. Хоманса, Т. Ямагіші та ін. йдеться про довіру як соціальний стан певних груп, соціальних інститутів чи культур.

Останнім часом у соціологічних дослідженнях набуває поширення аналіз довіри як соціального капіталу, що визначають як сукупність соціальних мереж, норм і правил, які створюють умови для координації і кооперації заради досягнення взаємної згоди.

Інтерес до довіри зростає серед економістів, яких цікавить, як навички і знання суб’єктів економічної діяльності, набуті в повсякденному житті,

впливають на підприємницьку діяльність. У цьому напрямі досліджень велику увагу надають експериментальному вивченню довіри і недовіри в інвестиційних або довірливих ділових іграх (С. Барці, Дж. Карпентер, Н. Бачан, Є. Джонсон і Р. Кросон, Дж. Берг, Р. Бойль і Р. Бонасіч, Ф. Болл і Д. Кехлер, Р. Кросон і Н. Бачан, М. Віллінгер з співавт., Дж. Дікхаут і К. Маккабі та ін.). З розвитком інтернет-торгівлі та електронних баз даних потенційних споживачів особливої актуальності набувають проблеми довіри і конфіденційності інформації в цій сфері (Є. Каділл, П. Лунт, Г. Мілн, Ф. Тен та ін.)¹.

Довіру вивчають також в аспекті правовідносин. Зокрема, А. Коваленко розглядає довіру як один із елементів конституційного устрою суспільства і держави (конституціоналізму). Виділяючи засоби та способи формалізації довіри й недовіри, простежуючи довіру й недовіру як мотиви правової поведінки, а також визначаючи довіру як критерій перевірки соціальної дійсності, А. Коваленко виходить на рівень глобального осмислення взаємодії людей у процесі розшарування суспільства, зумовленому інтенсифікацією його внутрішніх зв'язків².

Аналіз психологічної літератури показує, що довіру як багатоаспектне явище досліджують всебічно. Вітчизняні і зарубіжні автори розглядають довіру як умову існування будь-якого іншого явища: це довіра до світу (Т. Говір, Е. Еріксон та ін.), довіра до іншого (К. Абульханова-Славська, І. Кон, А. Кронік, Е. Кронік, В. Куликов, А. Мудрик, Л. Петровська, М. Доїче, К. Роджерс, Дж. Роттер, Т. Ямагіші та ін.) і довіра до себе (Д. Бразерс, А. Бандура, А. Менегеті, Ф. Перлз, Н. Астаніна та ін.), досліджують самодовіру у руслі проблеми амбівалентності особистості в сімейних ролях (Т. Зелінська), віковому аспекті (Т. Лук'яненко), аспекті психічного здоров'я (В. Хабайлюк, І. Ізюмова), соціальних настанов особистості (А. Хурчак), як концепцію автономізації-соціалізації власного «Я» особистості

¹ Murnighan J. K. Paradoxes of Trust: Empirical and Theoretical Departures from a Traditional Model / J. K. Murnighan, D. Malhotra, J. M. Weber. Trust and Distrust in Organizations : Dilemmas and Approaches (The Russell Sage Foundation Series on Trust, Vol. 7); Eds. R. M. Kramer, K. S. Cook. Russell Sage Foundation Publications, 2004. P. 293.

² Коваленко А. Б. Соціальна психологія / А. Б. Коваленко, М. Н. Корнєв. К. : Геопринт, 2006. 400 с.

(Л. Просандеєва), як складову особистісної ідентичності (О. Ічанська), як довіру особистості до себе в юнацькому віці у руслі кризи ранньої дорослості (О. Довгань, О. Донченко, Т. Титаренко, Т. Яценко, Н. Єрмакова, В. Кравченко).

Спеціальним напрямом досліджень є довіра в онтогенетичному розвитку особистості (В. Бормотова, О. Голуб, С. Достовалов, М. Ткач, Н. Єрмакова, Г. Зелінська, Е. Крищенко, А. Мудрик та ін.). Довіру також традиційно розглядають як складову інших видів відносин (І. Балущкий, В. Лосенко, М. Кондратьєв, Є. Хорошилова) і як самостійний вид спілкування (В. Сафонов).

У традиціях епігенетичного підходу Е. Еріксона багато авторів (І. Антоненко, В. Зінченко, Р. Левіцкі, Т. Скрипкіна, Р. Біс, Б. Поршнев) розглядають довіру людини до світу як базову соціальну настанову особистості. Нестача базової довіри до світу в ранньому дитинстві може проявитися у дорослій патопсихології. Зниження глибокої довіри і переживання недовіри може виявлятися у формі вираженого відчуження, яке негативно впливає на психічний стан людини.

Особи зі зниженою довірою не можуть налагодити стосунки з іншими людьми, бо вони не ладнають самі з собою. Е. Еріксон зауважує, що головне завдання психотерапевта в роботі з такими людьми полягає в тому, щоб спочатку встановити їх довіру до інших людей. На думку Е. Еріксона, якщо немає такого особистого досвіду, то результатом є базова недовіра до світу. Як зазначає вчений, «фундаментальною передумовою психічного життя я вважаю почуття базової довіри, яка поширюється на всі атитюди і особливості отримання досвіду на першому році життя»³.

Отже, формування довіри до світу залежить від рівня задоволення або незадоволення фізіологічних потреб дитини на першому році життя. У цьому аспекті цікавою є думка В. Зінченка, який зауважив, що річ навіть не у

³ Карамушка Л. М. Психологія управління : навч. посіб. К. : Міленіум, 2003. С. 196.

задоволенні потреби, якої у прямому сенсі слова у малюка ще немає. У нього є об'єктивна необхідність, а не суб'єктивна потреба, не кажучи вже про мотив ⁴.

Згідно з концепцією Е. Еріксона, почуття довіри формується на основі досвіду першого року життя дитини. Довіру автор визначав як довіру до самого себе і прихильність до себе інших людей. У результаті великої психотерапевтичної практики Е. Еріксон однією з головних умов психічного здоров'я людини вважав засвоєння нею образу самої себе у всьому багатстві відносин особистості з навколишнім світом і відповідними формами поведінки. Такий образ самої себе вчений називав ідентичністю, або психосоціальною тотожністю особистості.

Соціально-психологічне розуміння проблеми довіри розглядають в контексті різних впливів (В. Куликов, К. Платонов, І. Шварц та ін.) та низки інших соціально-психологічних проблем: соціально-психологічного навіювання (В. Бехтерев, А. Новосьолова), соціально-психологічних аспектів авторитету (М. Вебер, М. Кейзер, А. Кронік, А. Свенціцький), сприйняття і спілкування, міжособистісних і внутрішньогрупових відносин, зокрема довірливих відносин (К. Абульханова-Славська, О. Бодалев, Б. Паригін, Б. Поршнев, Т. Скрипкіна, Д. Узнадзе, Є. Яблокова), міжособистісних, політичних конфліктів та соціальної напруженості в суспільстві (О. Бодальов), громадської думки (В. Герасимов, М. Горшков, А. Улед), а також як форму особистісної залежності (Б. Барбер, Д. Занд, Д. Гамбетта та ін.). Чимало науковців аналізують довіру як схильність до навіювання і залежності від іншої людини. У процесі дослідження закономірностей соціально-психологічного навіювання було емпірично виявлено особливу форму психологічного захисту, яка протистоїть небажаним для особистості переконанням – контрсугестіям (недовірі). Встановлено, що особистість контрсугестивна насамперед до тих навіювань, які не збігаються з її поглядами і переконаннями.

⁴ Єрмакова Н. О. Дослідження довіри до себе у студентів юнацького віку. *Науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова. Сер. № 12 : Психологія* : зб. наук. праць. Вип. 3 (27). К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. С. 91–101.

Н. Кравець ⁵ наголошує на тому, що під час розвитку особистості відбувається диференціація контрсуггестивності на два полюси: перший – стосовно того, хто впливає; другий – стосовно інформації, яка міститься в повідомленні.

Тобто довіра до людини як до особистості породжує довіру до того, що вона говорить (навіть безпідставно). Отже, подібність або відмінність ціннісних орієнтацій – одна з умов виникнення довіри чи недовіри.

В. Казміренко, аналізуючи соціальну психологію організацій з позицій фундаментальних теоретико-методологічних засад, визначає довіру як основу інформаційного і ділового обміну у групі, що діє як механізм регуляції діяльності всієї організації ⁶.

У соціально-психологічній науці довіра розглядається як початкова умова соціально-психологічних відносин між людьми. Науковці відзначають, що довіра являє собою якісно особливий стан моральної свідомості, яка включає в себе моральні почуття і переконання, які і є мотивами або стимулами поведінки особистості. Довіра, як відзначає Г. Богданович ⁷, це раціональний прояв людської психіки, й основну її функцію вони вбачають у довірі як регуляторі моральних відносин. Усе це характеризує довіру як соціально-психологічний феномен.

Важливим аспектом розуміння психології довіри є її соціальні межі, що можна описати горизонтально в континуумі «довіра – недовіра», а з точки зору вертикального ракурсу всередині суспільної ієрархії можна говорити про різні рівні довіри на різних щаблях суспільства: міжособистісному, корпоративному та громадському, інституційному. На міжособистісному рівні довіра сприяє задоволенню індивідуальних потреб та інтересів, забезпечуючи психологічне і життєве благополуччя окремих особистостей у процесі взаємодії з навколишнім

⁵ Кравець Н. М. Довіра як показник ефективної комунікації. Психологія комунікації і впливу в управлінській діяльності : зб. тез до круглого столу, 28 січня 2010 р. Львів : ВЦ ЛьвДУВС, 2010. С. 95–97.

⁶ Казміренко В. П. Засади когнітивної психології спілкування : моногр. / [Казміренко В. П. та ін.] ; за наук. ред. д-ра психол. наук, проф. В. П. Казміренка; Нац. акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. Кіровоград : Імекс, 2013. С. 59.

⁷ Богданович Г. О. Формування довіри та недовіри в процесі соціалізації особистості. Проблеми загальної та теоретичної психології. Збірник наукових праць Інституту психології ім. Г. М. Костюка АПН України. Т. X, част. 2. К., 2008. С. 33.

середовищем. Корпоративні інтереси забезпечують відчуття партнерства, взаємного професійного та товариського визнання, підвищення взаємовідповідальності за стійке становище господарюючих організацій на ринку. Що стосується довіри на громадському рівні, то вона задовольняє суспільний інтерес, формує громадянськість, забезпечуючи стабільність та соціальну безпеку в суспільстві ⁸.

Довіра також передбачає первинний та вторинний рівні спілкування і взаємодії. Первинний рівень довіри – це особистісна довіра до інших індивідів, з якими ми вступаємо в пряму та безпосередню взаємодію. Цей рівень охоплює такі види взаємодії: довіра в колі сім'ї, серед друзів, між сусідами, на роботі, «віртуальна» довіра – в мережі Інтернет. Вторинний рівень довіри залежить від прямого спілкування та взаємодії: довіра у сфері формальних та ділових стосунків, довіра до представників влади, до фірми і т. д. Така довіра базується на інформації про людей, які належать до певних інстанцій (авторитети, експерти, надійні джерела інформації).

Як свідчать літературні джерела, феномен довіри аналізують у співвідношенні з недовірою. Зазначимо, що недовіра як окреме поняття привернула увагу науковців пізніше, їй присвячено значно менше праць. Недовіру розуміють як протилежність довірі (М. Дойч, Г. Меллінгер, Р. Левицькі, Н. Луманн, Р. Крамер та ін.). Її трактують як контрсугестію (В. Куликов та ін.), негативні очікування (І. Антоненко, Р. Левицькі, Д. Маккалістер і Р. Біс, В. Мініна та ін.).

Існування форм довіри і недовіри, що розрізняються вираженістю окремих компонентів психологічного ставлення, зумовлює потребу виділення двох основних категорій: «справжньої» і «несправжньої» довіри. Так, всі види і форми довіри, що передбачають очікування блага, позитивні емоційні оцінки і готовність суб'єкта до моральної поведінки, можуть бути віднесені до категорії «справжньої чи щирої довіри». Аналогічно, компонентами «справжньої чи

⁸ Василець Н. М. Фази розвитку довіри в контексті соціально-психологічних трансформацій. *Актуальні питання сучасної психології* (м. Львів, 21–22 листопада 2014 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2014. С. 41.

щирої недовіри» є: побоювання зла, негативні оцінки і готовність до переривання контакту та/або прояву випереджальної ворожості. Це правильно навіть тоді, коли довіра і недовіра є результатами проекції власних якостей або приписування партнеру невластивих йому характеристик. Такі види довіри і недовіри відрізняються від «недійсних» – неширих, обманних форм, що є імітацією цих відносин. Наприклад, до «несправжніх» видів належать «псевдодовіра» і «псевдонедовіра», які використовуються для введення в оману і маніпулювання партнером.

Н. Ануфрієва визначає такі види довіри: приватна і загальна (генералізована), міжособистісна і предметна, абстрактна і соціальна, особистісна ⁹. У своїх працях дослідниця описала надзвичайно цікаві модальності довіри. Темпоральна (тимчасова) модальність довіри вказує на її можливу характеристику через параметри часу (тобто довіра може бути тривалою, довготривалою або тимчасовою, короткочасною (лонгітудною); довіра може бути давньою або миттєвою-ситуативною (старою чи новою). Каузальна модальність довіри делегує причину довіри. За ступенем поширеності довіра може бути тотальною або вузькою. В аспекті вибірковості – загальною чи селективною. За глибиною відносин особистості – глибокою або поверхневою. Довіра може мати різні характеристики: емоційні (життєрадісна, любляча довіра чи гнівлива і перелякана недовіра й ін.) та ментальні (обдумана або необдумана довіра, розважлива довіра, обґрунтована недовіра). Прагматичний зріз довіри вказує на те, що довіра може супроводжуватися різними додатковими міркуваннями, умовами (вимушена довіра, необхідна довіра). Довіра може бути стійкою і нестійкою, нав'язною і самостійною та мати ще багато інших важливих характеристик.

Цікаву інтерпретацію видів довіри пропонує П. Штомпка ¹⁰. Він виділяє особисту, категоріальну, позиційну, групову, інституційну, комерційну та системну довіру. Особиста довіра пов'язана з людьми, з якими ми вступаємо в

⁹ Ануфрієва Н. М. Соціальна психологія : навч.-метод. посіб. / Н. М. Ануфрієва, Т. М. Зелінська, Н. О. Єрмакова. К. : Каравела, 2011. С. 26.

¹⁰ Sztompka P. Trust : a sociological theory. Cambridge : Cambridge University Press, 1999. P. 45.

прямі контакти, а також «віртуальна особистісна довіра». Категоріальна довіра залежить від певних характеристик, таких як стать, раса, вік, релігія, добробут та ін. Позиційна довіра визначається соціальними ролями, наприклад, такими як: друг, мама, лікар, вчитель та ін. Групову довіру визначає певна належність, зокрема як футбольна команда для вболівальників, студентська група для професора і т. д. Інституційна довіра поширюється на різні установи, а саме: школу, університет, банк, церкву, та підкріплюється «процедурною довірою», наприклад, довіра науці, демократії, вільному ринку. Щодо комерційної довіри, П. Штомпка описує довіру продукції певного виду, фірми, автора, країні виробника. Системна довіра формується під тиском громадськості та політики і віддзеркалює ставлення індивіда до соціальних систем, порядків та існуючого режиму.

1.2 Довіра населення до системи публічного управління: поняття, сутність і фактори

Довіра пронизує весь спектр горизонтальних і вертикальних зв'язків, які наявні в суспільстві, забезпечуючи, з одного боку, його функціонування як загального явища. А з другого – розробку диференційованих стратегій і технології соціального управління загалом і публічного зокрема. У результаті аналізу загальних та специфічних характеристик довіри досягається узгодженість принципів і методів управлінської діяльності інститутів державної влади, збереження цілісності розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства.

У продовження відзначимо, що довіра відіграє надзвичайно важливу роль у конструюванні вертикальних суспільних відносин, у тому числі відносин населення з інститутами державної влади. Довіра безпосередньо пов'язана з механізмом легітимації владного авторитету, забезпечуючи при цьому соціальну базу підтримки інститутів публічної влади, а також політичного й економічного курсу, що визначається та впроваджується ними. Як відомо, основною процедурою легітимації публічної влади в умовах демократії є вибори. Сама ситуація виборів може розглядатися як обмін соціальної

підтримки громадянами майбутніх рішень публічної влади. Авансуючи довіру конкретним політикам й управлінцям, відмовляючи у підтримці іншим, виборець іде на певний ризик. Проте цей ризик, у розумінні виборця, є засобом мінімізації побоювань, невпевненості щодо майбутнього ¹¹.

Для вчених П. Петровського, О. Радченко та ін., які досліджують дану проблематику, очевидність актуальності проблеми розвитку базового рівня довіри пов'язано з особливостями сучасного етапу в суспільному розвитку. У цьому контексті варто вказати на таке: по-перше, суттєво змінилася природа довіри. Поведінка сучасної людини меншою мірою детермінована зовнішніми факторами, традиціями та безумовними авторитетами. Джерелом довіри в суспільстві вже не можуть, як раніше, виступати родинні та релігійні зв'язки. Природа довіри в суспільстві криється в добровільному бажанні людей працювати відповідно до очікувань інших. По-друге, зросла потреба у довірі, що визначається тим, що, незважаючи на технічний прогрес та істотне збільшення знання про світ, суспільство залишається «суспільством ризику».

Як відомо, ідею-ризик як межу сучасного суспільства вперше позначив німецький соціолог У. Бек, а потім розвинув Е. Гідденс. Пояснюючи свою думку, Е. Гідденс, зокрема, пише, що це зовсім не означає, що життя стало більш ризикованим, ніж раніше. Однак уявлення про ризик «починає відігравати центральну роль під час розробки рішень, що стосуються соціального оточення...» ¹². Довіра виступає конструктивною формою реакції на ризик. Натомість можна говорити і про множення сфер проявів невизначеності та ризику. Власне кажучи, проблема довіри населення до інститутів державної влади актуалізується й ускладнюється поряд із раніше непрогнозованими обставинами, а саме:

1. Загрози війни, тероризму, нові екологічні ризики.

¹¹ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 24.

¹² Giddens A. Functionalism : apres la lute. Social Research. 1976. № 43. P. 325.

2. Трансформація суспільства, як наслідок, поглиблення його структурної та рольової диференціації. Множинність рольових та структурних станів ускладнила соціальні зв'язки громадянина та збільшила кількість потенційних контактів з іншими людьми й інституціями.

3. Плюралізація соціальних ролей, що виконуються людьми у суспільстві. Чим більше люди беруть на себе рольових зобов'язань, тим меншою мірою може бути гарантоване їхнє якісне виконання. Зросла ймовірність конфлікту між рольовими очікуваннями і рольовою поведінкою. За зауваженням американського соціолога А. Селігмена ¹³, це обмежує ступінь впевненості у реалізації соціальних ролей. Відсутність абсолютної впевненості у діях інших може бути компенсована довірою населення.

4. Збільшення кількості структурних елементів та формування складніших мереж їх взаємодії, значною мірою неперсоніфікованих («анонімних»), формують відчуття незрозумілості законів, що лежать в основі суспільного розвитку. Відтак, події здаються незрозумілими та непередбачуваними, а тому криють у собі ризик.

5. Збільшена міра свободи людини, яка передбачає не тільки добровільність у прийнятті багатьох соціальних зобов'язань і ролей, а й автономність вибору в тому, як вони будуть виконані.

Базова довіра — «крихка матерія», яка потребує постійного практичного підкріплення з боку всіх агентів соціальної взаємодії. Не можна не погодитися із зауваженнями вченої О. Князевої ¹⁴, що в реальному житті неможливо слідувати моральній заповіді абсолютної довіри, тому базова довіра проявляє себе як тенденція, що протистоїть розумній частці невпевненості. Розширення поля недовіри як у горизонтальних суспільних відносинах, так і у вертикальних

¹³ Селігмен А. Проблема довіри; пер. з англ. І. Мюрберг, Л. Соболева, 2002. С. 120.

¹⁴ Князева О.В. Відображення феномена довіри/недовіри у повсякденному свідомості. *Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова*. 2008. Вип. 6 (12). С. 399.

спричиняє значну соціальну проблему – від різних форм напруженості та відчуження до відкритих конфліктів¹⁵.

Такими ж індикаторами рівня суспільної недовіри є масова еміграція, «втеча» капіталів, «доларизація» країни (вираження недовіри до національної валюти), самоізоляція у закритому світі сім'ї чи будь-яких інших вузьких груп. У сфері вертикальних політичних відносин індикаторами недовіри є абсентеїзм (відмова від участі у виборах), скорочення соціальної бази підтримки інститутів влади, акції протесту проти офіційного політичного та економічного курсу. Зрештою, невпевненість у ефективності офіційних структур та інституційних процедур призводить до розширення так званої «сірої зони»¹⁶. Це поняття використовують для позначення галузі використання неформальних практик, незважаючи на їх протизаконний чи напівлегальний характер. Корупція, лобізм, бартер – форми вияву квазідовірчих відносин, що компенсують відсутність базової довіри. Соціальні межі довіри окреслюються в горизонтальному відношенні у континуумі «довіра – недовіра», а з погляду вертикального ракурсу всередині суспільної ієрархії. Варто говорити про різні рівні довіри на різних щаблях суспільства:

- 1) міжособистісному;
- 2) корпоративному;
- 3) громадському (інституційному).

У першому випадку, довіра задовольняє індивідуальні потреби та інтереси, забезпечуючи психологічний та життєвий добробут окремих особистостей при взаємодії з навколишнім середовищем.

У другому випадку довіра задовольняє корпоративні інтереси, забезпечуючи відчуття партнерства, почуття взаємного професійного та товариського визнання, підвищення взаємовідповідальності за стійке становище господарюючих організацій на ринку.

¹⁵ Помаза-Пономаренко А. Л. Децентралізація влади в Україні : соціальні фактори, ризики, конфлікти та перспективи. *Публічне адміністрування та національна безпека*. Київ : Видавничий дім «Інтернаука», 2020. № 7 (15). URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2020/7/6685>.

¹⁶ Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Харків : НУЦЗ України, 2018. С. 55.

Третій рівень довіри задовольняє суспільний інтерес, забезпечуючи стабільність та соціальну безпеку в суспільстві. Подолання «синдрому недовіри» визначається поєднанням багатьох факторів, найважливішими серед яких є розвиток демократичних засад суспільного життя, подолання економічної кризи, підвищення моральної та громадянської культури населення й відповідальності самої влади.

Довіра населення виникає та розвивається у системі соціального управління загалом і публічного зокрема в ситуації інформаційної й онтологічної невизначеності. Ситуація невизначеності детермінована відсутністю можливості застосування формальних і неформальних санкцій та небезпекою невірною прогнозування поведінки інших людей.

Суспільно-політична довіра відрізняється від міжособистісної насамперед ступенем знання суб'єктом особливостей функціонування об'єкта. Такий вид довіри завжди передбачає певний ризик, на який йде громадянин, передаючи функції управління суспільством і державою групі людей-управлінців. Довіра населення до інститутів державної влади включає «внутрішнє» ставлення до їх конкретних лідерів та представників за конкретними аспектами взаємодії, засноване на особистому та медійному досвіді й усвідомленні спільності орієнтацій та цінностей, та «зовнішній» поведінковий прояв населенням довіри, що виражається у діях з підтримки рішень інститутів публічної влади. Незважаючи на те, що демократична процедура тяжіє до максимально ефективних і швидких способів верифікації та контролю, суспільно-політичне голосування – це все ж таки вираз віри. Виборець вірить, що політик відповідатиме образу, створеному під час передвиборчої кампанії. Непоодинокими є випадки, коли вираження віри виборцем має емоційний характер, іноді починає нагадувати релігійне почуття, у контексті якого думка про раціональну довіру (обумовлену верифікацією) сприймається вже як лобізм.

Власне кажучи, поняття «суспільно-політична довіра» включає широкий спектр мотивацій суспільно-політичної підтримки, об'єднаних однією спільною властивістю – в їх основі знаходиться не досвід, а віра¹⁷.

Особливого значення у цьому контексті набуває тема систематичної невідповідності реальності очікуванням населення. Виборці нерідко розчаровуються у політиках, оскільки вважають, що вони не виконують передвиборчих обіцянок. Негативний особистий досвід взаємодії з конкретним політиком чи чиновником дискредитує у власних очах громадянина всю публічну владу. Поступово накопичується критична, маса невдоволення, яка теоретично призводить до зміни осіб (через вибори, відставку, перевороти тощо).

Першим поясненням цього феномену є пропаганда, другим – апатія населення, третім – культурний чинник. Власне кажучи, імпульсивна віра в політичного діяча (у момент обрання) нерідко обертається загальним розчаруванню момент перебування на посаді (наприклад, під час президентства В. Януковича). Інший варіант, набагато більш поширений, полягає в тому, що за допомогою пропагандистських зусиль у потрібний момент влада вимагає від суспільства висловлювання суспільно-політичної довіри, що легітимізує режим на ще один політичний цикл¹⁸.

Звернемося тепер до другого ключового поняття – публічної влади. Розглянемо її як суб'єкт, а не процес або стан. Публічна влада – це група людей, які формально і неформально контролюють використання матеріальних, соціальних, духовних та інших ресурсів суспільства. Суспільно-політична довіра, як було сказано вище, представляє собою віру суспільства в те, що соціальна реальність (у даному випадку дії зазначеної групи людей-управлінців) збігається з соціальними очікуваннями. Іншими словами,

¹⁷ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 27.

¹⁸ Радченко О. О. Фактори делегітимації інститутів публічного врядування сучасності в контексті «кризи легітимності». *Res Politicae*. 2017. Т. IX, S. 207–218. URL: http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/5666/13_Radchenko_Res_Politicae_9.pdf.

суспільство сподівається, що його ресурси використовуватимуться публічною владою справедливо та в ім'я загального блага. Недовіра до публічної влади означає, що суспільство не вважає розподіл ресурсів справедливим і таким, що відповідає загальному благу. Довіра різних верств населення полягає в легітимації їх більшістю цінностей і норм.

Закордонні вчені виділяють два основні підходи до розуміння природи суспільно-політичної довіри – культурологічний та інституційний¹⁹. Суть першого полягає в тому, що довіра до влади залежить від культурних норм, зокрема, від довіри людей один до одного в суспільстві загалом. Інституційна теорія, визнаючи значення культурних факторів, що не абсолютизує їх, стверджуючи, що довіра має раціональні підстави, тобто залежить від оцінки громадянами роботи інститутів публічної влади у певний історичний період.

Кожен підхід, у свою чергу, поділяється на мікро- та макросоціальні рівні, які по-різному трактують роль персонального досвіду у формуванні суспільно-політичної довіри. На мікросоціальному рівні довіра створюється як наслідок особистісного світогляду (що формується з урахуванням соціального оточення, освіти, виховання тощо) або як результат персонального досвіду людини щодо інститутів влади. На макросоціальному рівні переважне значення має рівень політичної довіри у всьому суспільстві, а також сприйняття інститутів влади та їх досягнень загалом. Таким чином, виникає своєрідна теоретична матриця, що дозволяє аналізувати природу довіри населення до інститутів державної влади.

Крім того, можна використати матрицю, запропоновану В. Мішлером і Р. Роузом²⁰, що передбачає аналіз природи довіри населення до інститутів державної влади в пострадянських країнах (у тому числі в Україні). Автори приходять до висновку, що в основі довіри (а точніше, поширеної недовіри) до публічної влади в пострадянських країнах знаходиться негативний емпіричний досвід. Науковці вважають, що їхнє дослідження підтверджує правомірність

¹⁹ Carnevale D. G., Wechsler B. Trust in the Public Sector : Individual and organizational determinants. Administration and Society. 1992. Vol. 23. P. 472.

²⁰ Rose R., Mishler W. T., Haerpfer C. W. Democracy and its Alternatives : Understanding Post-communist Societies. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press. 1998.

інституційної теорії мікросоціального рівня, але при цьому одночасно використовують для пояснення своєї позиції елементи культурологічної теорії (також на мікросоціальному рівні). Отже, інституційна теорія не відкидає культурологічну, але збагачує її з допомогою привнесення нових елементів.

Мікроінституційна теорія є похідною від класичного ліберального уявлення про взаємини суспільства і влади. У межах цього уявлення влада сприймається як послуга, якістю якої є умовою довіри населення тим, хто цю послугу надає. У цій парадигмі влада обслуговує суспільство, виконуючи менеджерські функції, за аналогією з виконавчим директором підприємства, засновниками якої є громадяни країни. Таке розуміння влади позбавляє її сенсу та місії, що визначають її легітимність та значимість в українському та багатьох інших пострадянських суспільствах ²¹.

У цьому контексті постає логічне питання, чому на всьому пострадянському просторі в першу-трийку за рівнем суспільної довіри до політичних інститутів навіть у 1990-ті роки входили армія та церква. Адже емпіричний досвід армійського життя в Україні (з деморалізацією) узагалі повинен був звести рівень довіри до армії до нульової позначки. Цього, однак, не сталося. Відповідь полягає, мабуть, у тому, що довіра до армії та церкви в Україні ґрунтується не так на споживчій логіці «послуга-клієнт», але в переконанні у значимості місії цих інститутів, які мають у силу своєї місії легітимним правом як задовольняти потреби суспільства, а й вимагати від нього виконання певних зобов'язань. Довіра до армії та церкви визначається їхньою близькістю до народу, суспільним значенням та причетністю до суспільних потреб. За цих умов ми підходимо до найважливішої культурної характеристики сприйняття публічної влади, яка не вписується у мікроінституційну теорію. Влада в Україні, як і армія і церква, сприймається не як суб'єкт задоволення інтересів суспільства, а як осередок національної місії й ідеї, реалізація якої є спільним завданням як влади, так і суспільства.

²¹ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 30.

З огляду на це пояснення феномену колосальної підтримки В. Зеленського на передвиборчій компанії, в умовах очевидної соціальної несправедливості, що панує в країні, слід шукати на стику цивілізаційно-культурологічної та інституційної теорій, кожна з яких вносить істотний внесок у розуміння ситуації «довіри – недовіри» до влади. Корисним у цьому контексті є звернення до історії українського державотворення, без урахування якої проблема ставлення народу до влади у нашій країні взагалі не вирішується. У роки потрясінь та воєн, український народ майже завжди об'єднується навколо влади, але у звичайний час ці відносини є надзвичайно складними. Влада поділяється в народній свідомості на владу «управлінську» та владу «верховну». Традиційна модель народного сприйняття з легкістю накладається на сучасний політичний контекст. У проблемах країни винні міністри, регіональні чиновники, олігархи, самі громадяни, але не-президент («який не може відповідати за кожну крок слуг народу»). Найвища популярність певних політичних діячів ґрунтується, безумовно, не тільки на ефективній пропаганді, а й на персоналізованому та патерналістському сприйнятті публічної влади, яке глибоко вкоренилося ²².

Вищезазначене покликане підкреслити значимість культурологічної теорії розуміння природи суспільно-політичної довіри в нашій країні. Водночас ця теорія не позбавлена аспектів, які здатні відвести убік від розуміння суті аналізованих явищ. Наприклад, один з її прихильників, Р. Пайпс ²³ вважає, що загальна недовіра один до одного в сучасній державі є наслідком традиційної недовіри до державних інститутів. Ця спірна теза спрямована, зокрема, на те, щоб покласти відповідальність за атомізацію сучасного українського суспільства на минулі епохи, на особливі вітчизняні традиції. Тим часом відомо, що в радянський період рівень міжособистісної довіри у суспільстві був

²² Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 30.

²³ Палагнюк Ю. В. Соціальна довіра до органів публічної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. *Public Administration and Regional Development*. 2021. № 3. С. 699–725. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal>.

набагато вищим, ніж зараз. Якщо наслідувати логіку Р. Пайпса, то виходить, що міжособистісна довіра в радянську епоху була наслідком відповідної загальної довіри до влади. Однак відповідно до культурологічної теорії, не міжособистісна довіра залежить від суспільно-політичної, а суспільно-політичної від міжособистісної. Традиційно високий рівень міжособистісної довіри в українському суспільстві завжди був одним з фундаментів довіри до влади, а загальна недовіра до останньої в сучасній Україні є не рудиментом історії, а наслідком соціальної політики влади в перехідний період кінця 1990-х – початку 2000-х років.

Хибною є теза про те, що недовіра до урядових інституцій породжує міжособистісну довіру як спосіб самозахисту громадянського суспільства від публічної влади. Він спрямований на те, щоб заспокоїти людей і навіяти їм думку, що недовіра до влади в пострадянських державах не така велика проблема, чим менша довіра до влади, тим більша її на рівні громадянського суспільства. Насправді ніякого компенсуючого зростання довіри у суспільстві не відбувається, що менше суспільно-політичної довіри, то менше й міжособистісної²⁴.

На підставі зазначеного можна визначити проблему довіри до влади в Україні в лобізмі в межах мікроінституціональної теорії. Культурологічна теорія, у свою чергу, також звужує розуміння проблеми рівня догматизованого трактування особливостей національного менталітету, нібито несприйнятливо до віянь часу. При цьому обидві теорії містять суттєвий пізнавальний елемент. Перша дає цілком адекватне пояснення того, чому влада загалом не користується довірою суспільства: будь-яка взаємодія із владою «управлінською» сприймається суспільством як проблема. Друга теорія доводить феномен високого рейтингу політиків в умовах вкрай низького авторитету бюрократії в цілому.

²⁴ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 33.

Чинники, здатні вплинути на довіру до інституцій державної влади, можна розділити на суб'єктивні й об'єктивні. Серед об'єктивних чинників можна виокремити такі: політичні, економічні та соціокультурні умови життя різних соціальних груп. Суб'єктивними чинниками є гендерні, вікові, освітні, ментальні та інші особливості сприйняття громадян, зумовлені життєвим досвідом, соціальним та економічним становищем, традиціями, ціннісними орієнтаціями, а також особистісно-професійними характеристиками самого політичного лідера (керівника) й управлінця. Інтегральними психологічними характеристиками особистості останнього, що викликає довіру у процесі комунікації з різними соціальними групами, є відкритість, доброзичливість, професіоналізм, чесність, щирість, надійність, оптимізм. Збереження досягнутого рівня довіри населення, його зміцнення та розвитку визначається тим, якою мірою політик справді володіє якостями, необхідні виконання взятих він зобов'язань ²⁵.

Визначення суб'єктом державної політики суб'єктивних і об'єктивних факторів, що детермінують прояв до нього довіри, уможлиблює вплив на процес формування довіри та її оптимізацію за допомогою спеціально розробленого алгоритму, що включає таке: гностичний, проектувальний, конструктивний, комунікативний та організаційний компоненти діяльності суб'єктів державної політики.

Відомий американський суспільствознавець Ф. Фукуяма у своїй публікації «Довіра: соціальні чесноти та шлях до процвітання» ²⁶ зазначає, що довіра визначає прогрес суспільства, а також один із найважливіших чинників зростання його добробуту. Крім того, учений вказує, що існує тенденція, з якою погоджуються представники сучасної економічної думки, що варто розглядати державу як самостійний інститут, керований своїми особливими законами та невідокремлений від життя соціуму. У такому світлі держава постає як

²⁵ Крутій О. М. Комунікативна парадигма партнерської взаємодії суб'єктів державного управління. *Інвестиції : практика та досвід*. 2012. № 6. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=8&w=%D0%9E.%D0%9C.%D0%9A%D1%80%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B9>.

²⁶ Перепелиця Н. О. Довіра як чинник політичного розвитку : погляд Френсіса Фукуяма. *Політик*. 2019. № 2. С. 14.

відкритий простір (неізолюваний), в якому люди збираються для того, щоб задовольнити власні потреби та інтереси більш вищого порядку, не відриваючись від «справжнього» життя в суспільстві. Учений Ф. Фукуяма підкреслює, що управлінська діяльність – найважливіша частина саме соціального життя (наскільки людським істотам притаманний егоїзм, настільки ж їм властива і потреба бути частиною того чи іншого суспільного цілого, оформленого в державі)²⁷.

Отже, принципове значення мають норми, правила, моральні зобов'язання та інші соціальні навички, з яких складається життя соціуму та держави як його інституту.

²⁷ Фукуяма Ф. Довіра : соціальні чесноти та шлях до процвітання. АСТ ; ЕРМАК, 2004. С. 55.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО РІВНЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1 Механізми вивчення громадської думки стосовно діяльності органів публічного управління

Сьогодні в умовах демократії від держави, крім суто управлінських зусиль, вимагається цілеспрямоване формування громадської думки, опора на неї, вміння систематично здійснювати постійний, двосторонній зв'язок з громадськістю. Демократичний розвиток незалежного українського суспільства створив нову ситуацію у взаєминах громадян із владою, коли їхні формування стають менш залежними від держави. Водночас органи державної влади й місцевого самоврядування дедалі більшою мірою залежать від громадян та їхніх об'єднань і тому вже не можуть ефективно виконувати свої функції без взаємодії з суспільством. Колишній авторитаризм в наш час поступається місцем публічним формам роботи органів влади, їх більшій прозорості, координації дій з різними групами населення.

Так, ще у середині першого десятиліття ХХІ ст. (2004 р.) були здійснені спроби запровадити новий механізм консультацій уряду та громадськості. Основним документом став указ Президента «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р.²⁸. На його підставі Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²⁹. (постанова втратила чинність) від 15.10.2004, якою був затверджений Порядок проведення консультацій з

²⁸ Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854/2004#Text>.

²⁹ Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова КМУ № 1378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-п#Text> (втратила чинність).

громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, утворено Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, затверджено Положення про нього та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі влади. Цими документами були визначені основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Крім того, у центральних та місцевих органах виконавчої влади були утворені та посилені підрозділи, відповідальні за зв'язки з громадськістю та засобами масової інформації, які власне мали виконувати роботу з організації та проведення опитувань громадської думки, консультацій з громадськістю.

Необхідність консультацій з громадськістю у створенні умов відкритості діяльності органів виконавчої влади передбачено Постановою КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»³⁰. Запорукою успішності зв'язків з громадськістю є довіра. Публічні консультації в сучасному політичному просторі України мають на меті забезпечувати постійне коригування діяльності органів влади з урахуванням побажань і запитів населення, що дозволить підвищити довіру громадян до уряду та державних інститутів.

На сьогоднішній день керівництво держави одним з основних своїх принципів та завдань задекларувало відкритість та прозорість влади для громадськості.

На сучасному етапі принципово важливе значення мають процеси демократизації суспільства, що відбуваються у нашій країні, у зв'язку з цим посилюється роль громадської думки як соціального інституту і активно діючого об'єкта соціального управління. Як показують соціологічні дослідження, сила громадської думки, її здатність регулювати суспільні відносини використовуються ще не повністю.

³⁰ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. №996. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку і демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах, тим вона більшою є ймовірність того, що країна буде демократична та ефективніша. Нормою взаємовідносин владних структур і громадськості є врахування громадської думки у процесах управління на всіх його стадіях і повинно мати не випадковий характер, а здійснюватися цілеспрямовано і систематично, оскільки саме громадська думка слугує джерелом важливої соціально-політичної інформації.

Для того, щоб отримати наукову інформацію, треба проводити постійний моніторинг громадської думки. Врахуванню має підлягати вся сукупність відомостей, незалежно від того, чи є вони позитивні або негативні, висловлені більшістю чи меншістю, врегульовані чи неврегульовані законодавчо тощо. Результати опитувань громадської думки можна кваліфікувати як первинну, початкову інформацію необхідну для прийняття управлінських рішень, яка без систематизації та логічної обробки містить фрагментарні, описові відомості про сприйняття і бачення соціальними спільнотами тих чи інших процесів, явищ суспільно-політичного життя. Лише після систематизації розрізнених даних з виявленням закономірних зв'язків між фактами і подіями громадська думка може надати органам управління інформацію, що має якості наукового знання.

Розуміння сучасних проблем вивчення громадської думки у процесі формування та реалізації державної політики базується на такій моделі механізму взаємодії громадської думки і влади, яка включає вивчення громадської думки, її врахування при підготовці управлінських рішень та формування громадської думки.

У сучасних умовах владі вкрай важливо знати, як оцінюють її населення міста, регіону чи країни в цілому. І якщо оцінюють негативно, то що треба зробити, щоб оцінка стала позитивною. Тому одним з найважливіших аспектів взаємодії громадської думки і влади – є вивчення (моніторинг) громадської думки, як замір суспільних настроїв, орієнтацій, позицій, очікувань, цінностей.

В органах державного управління повинен діяти певний механізм засобів, за допомогою яких їх працівники можуть вивчати громадську думку, а значить і корегувати власну поведінку. Перелічимо основні пункти.

1. Найважливішим є аналіз листів та звернень громадян, що надходять до органів влади, який дозволяє зробити висновки щодо того, які проблеми в яких населених пунктах найбільше турбують людей, прослідкувати думку людей стосовно ефективності функціонування тієї чи іншої галузі, установи, організації. Тобто листи і звернення громадян є конкретним сигналом неблагополуччя в тому чи іншому населеному пункті чи галузі, а також, до певної міри каналом отримання інформації про громадську думку.

З метою нових підходів у реалізації внутрішньої політики, принципіальної зміни стереотипів, унеможливлення в ній елементів усталеності та упередженості, байдужості до розгляду запитів громадян управліннями з питань внутрішньої політики повинні вживатися не лише заходи реагування на найбільш гострі суспільні значущі проблеми, що порушують громадяни у зверненнях, але й проводиться всебічний аналіз звернень громадян до управління, причин, що їх порушують.

2. Одним із способів вивчення громадської думки є аналіз системи інформування населення з актуальних питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо їх реалізації. Ця система передбачає активну роз'яснювальну діяльність представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. До такої роботи щомісячно залучається доповідачі облдержадміністрацій та лектори райдержадміністрацій та міськвиконкомів, які охоплюють інформаційно-роз'яснювальною роботою мешканців свого краю.

Для більш ефективного впливу на формування громадської думки тематичні матеріали повинні передруковуватись місцевими комунальними виданнями, використовуються для підготовки виступів керівництва районів у ЗМІ. Крім того, матеріали єдиних днів інформування оперативно мають розміщуватись на офіційному веб-сайті управління з питань внутрішньої

політики певних облдержадміністрацій, оприлюднюватись засобами районного радіомовлення та місцевих телерадіокомпаній. Важливою частиною цієї системи роботи є зворотна інформація. Щомісяця райдержадміністрації звітуються про проведену роботу, дають характеристику реакції населення, аналізують найбільш характерні запитання, що виникають під час безпосереднього спілкування з населенням. Це, у свою чергу, значно розширює можливості людей донести свої проблеми до відомих органів влади. Якщо система обліку запитань і пропозицій та реагування на них належним чином відпрацьована – значно поліпшується взаєморозуміння між населенням і владою.

3. Важливим і ефективним способом вивчення громадської думки є також аналіз матеріалів за результатами зборів у трудових колективах і за місцем проживання, нарад, громадських слухань, систематичних зустрічей керівників міст і районів з населенням. Такі заходи дають змогу скласти уявлення, окрім ключових проблем, ще й про політичні орієнтири населення, рівень соціальної напруги, оціночне ставлення до основних напрямів державної політики, діяльності органів влади всіх рівнів та їх керівників. Це можуть бути створені Громадські колегії при голові облдержадміністрації як консультативно-дорадчий орган, основним завданням якого є сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами та забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади.

4. Ефективним каналом вивчення громадської думки є листи до засобів масової інформації. Друковані ЗМІ можуть також успішно виконувати роль інтерв'юера у соціологічному опитуванні, тобто анкета друкується на шпальтах газет, журналів. Звичайно, пресові опитування мають свої значні недоліки, зокрема, коло респондентів обмежено тими, хто читає відповідне видання та має можливість і бажання вирізати, заповнити та відіслати анкету. Тому пресове опитування має сенс використовувати лише для зондажу громадської думки щодо вузького кола проблем, з приводу яких читачів можна визначити

достатньо компетентними. Разом з тим, важливими перевагами поштового опитування є його відносно помірна вартість і простота організації, а добровільна участь та анонімність дають змогу отримати досить щирі відповіді.

5. Найбільш потужним способом отримання інформації про громадську думку є, без сумніву, конкретно-соціологічні дослідження. Сучасне соціологічне дослідження дає більш науково обґрунтовані і надійні результати. Проте, це трудомісткий та дорогий процес. Основний методологічний принцип соціологічних досліджень полягає в тому, що результати, отримані на вибірковій сукупності поширюються на генеральну сукупність, що, у свою чергу, дає економію часу, людських ресурсів і матеріальних затрат.

Забезпечення постійного моніторингу громадсько-політичних настроїв населення та оцінки суспільно-політичної ситуації в області, узагальнює громадську думку та реагування різних верств населення на актуальні питання суспільного життя, здійснює оцінку можливих наслідків прийнятих соціальних та політичних рішень. Також, з метою забезпечення засад відкритості, прозорості та гласності у діяльності органів державної влади, впровадження нових форм і методів взаємодії влади з громадськістю з ініціативи обласних управлінь з питань внутрішньої політики облдержадміністрацій України мають бути запроваджені щоквартальні моніторингові опитування мешканців області щодо широкого спектру суспільно-політичних процесів, соціально-економічного становища у державі та регіоні, вивчаються та узагальнюються тенденції суспільного розвитку, зміни поглядів громадян.

Постійними темами моніторингу з внутрішньополітичних питань повинні бути зокрема: рівень підтримки громадянами дій органів державної влади та окремих політиків і державних діячів; оцінка сучасного стану та перспектив розвитку українського суспільства, засоби підвищення довіри тощо.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані теоретичні положення можуть бути використані у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для удосконалення ефективності своєї діяльності, при створенні програм соціально-

економічного розвитку регіонів у частині розробки розділів щодо посилення уваги окремим питанням, вирішення конкретних локальних проблем тощо.

Що стосується механізму врахування громадської думки при ухваленні тих чи інших управлінських рішень, то перш за все, на будь-якому державному рівні потрібно відокремити ті рішення, які потребують врахування громадської думки, ті, що зачіпають інтереси широких верств населення, або окремих його груп. Наступний етап – діагностика громадської думки стосовно шляхів вирішення проблеми, що може здійснюватися за допомогою всіх названих вище методів вивчення громадської думки. Далі – аналіз громадської думки через призму компетентності, оскільки громадська думка далеко не завжди може бути достатньо компетентною щодо шляхів вирішення тієї чи іншої проблеми. Адже громадськість не завжди може мати достатньо об'єктивної інформації, враховувати всі обставини. Тому громадську думку слід обов'язково співставляти з думкою експертів-фахівців.

Таким чином, вивчення громадської думки є важливою складовою аналізу суспільно-політичної ситуації, однією з форм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, забезпечує дійовий зворотній зв'язок у системі соціального контролю. У цивілізованому, демократичному суспільстві керувати всупереч громадській думці просто неможливо. У ньому всі принципові рішення йдуть від базових потреб і цінностей, орієнтацій і прихильностей громадян. Саме тому в Україні, яка прагне стати в рівень з усталеними світовими демократіями, так важливо створювати і удосконалювати систему врахування громадської думки при підготовці управлінських рішень.

Відомо, що ефективною і сильною може бути лише політика, що спирається на потужну суспільну підтримку, а, отже, вона має бути відповідною суспільним очікуванням і сподіванням. Нехтування громадською думкою, впевненість окремих посадових осіб у тому, що до громадян не варто звертатися зі «складними» питаннями, неминуче призводять до помилок та авторитарності влади, створює напруженість і відчуження між державою і

суспільством. У цьому контексті важливим є створення законодавчої бази, яка б гарантувала обов'язкове систематичне вивчення громадської думки та зобов'язувала владні структури приймати рішення з урахуванням волі та інтересів громадськості.

2.2 Сучасні дослідження рівня довіри до органів публічного управління у громадській думці

Проблема довіри до влади завжди була і є актуальна. На думку Конфуція, для успішного правління потрібно три речі: має бути достатньо їжі, повинно бути достатньо зброї і народ повинен довіряти владі (правителю). Причому, з всіх трьох речей, у випадку крайньої необхідності, можна відмовитись від двох необхідних речей, від зброї та їжі, тому що з давніх часів ще ніхто не зміг уникнути смерті. Але без довіри народу жодна держава не може встояти. Питання довіри до влади пов'язане з жертовністю. Довіряти, на думку Конфуція, можливо тільки тим, хто здатний на самопожертвування, хто любить своє життя менше ніж державу.

Після проголошення незалежності в Україні було докладено чимало зусиль для формування системи державної служби, підняття її авторитету. Але проблеми репутації державного службовця, іміджу державної служби ще залишаються. Державна служба у буденній свідомості населення, громадській думці ототожнюється з владою. Вважається, що від того, наскільки сумлінно і кваліфіковано працюють державні службовці, залежить добробут, рівень життя пересічних громадян, порядок і безпека у суспільстві. Тому поведінка цієї категорії осіб завжди знаходиться у полі зору громадської уваги. І коли справи у суспільстві йдуть погано, то насамперед у цьому звинувачують державних службовців. Зрозуміло, що в умовах соціально-економічної кризи, яку переживає наше суспільство, людям хочеться знайти пояснення, чому вони так погано живуть, чому їх усюди спіткають негаразди. Як це завжди буває у сфері соціальної психології мас, пропонується вкрай спрощена відповідь. У нашому випадку досить розповсюдженим є пояснення, що суспільство переживає

труднощі внаслідок ситуації війни, економічної кризи, некомпетентності державних службовців, їхнього шахрайства, хабарництва. Проте одночасно у громадській думці державним службовцям віддається належна роль у державному будівництві.

Процес демократизації українського суспільства потребує підвищення участі населення в суспільно-політичному житті. Активна участь громадян у здійсненні державної політики дозволяє більш повно представити інтереси різних суспільних груп, підвищити якість та легітимність управлінських рішень, запобігти зловживанню владою та її бюрократизації, сприяє налагодженню конструктивного співробітництва між владою та громадянами.

Про такий суперечливий стан громадської думки свідчать, перш за все, соціологічні дослідження. Так, розглянемо результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні з 22 вересня по 1 жовтня 2022 року ³¹.

Опитування методом face-to-face проводилося у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській, Чернівецькій областях та місті Києві (у Запорізькій, Миколаївській, Харківській областях – лише на тих територіях, що контролюються урядом України та на яких не ведуться бойові дії).

Опитування проводилося у 112 населених пунктах (57 міських та 55 сільських) за стратифікованою багатоступеневою вибіркою із застосуванням випадкового відбору на перших етапах формування вибірки та квотного методу відбору респондентів на заключному етапі (коли здійснювався відбір респондентів за статево-віковими квотами). Структура вибіркової сукупності

³¹ Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-orientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>.

відтворює демографічну структуру дорослого населення територій, на яких проводилося опитування, станом на початок 2022 року (за віком, статтю, типом поселення).

Опитано 2021 респондента віком від 18 років. Похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3%. Разом з тим, додаткові систематичні відхилення вибірки можуть бути зумовлені наслідками російської агресії, зокрема, вимушеною евакуацією мільйонів громадян.

Деякі результати цього опитування порівнюються з результатами досліджень, що проводилися в Україні в рамках «Світового дослідження цінностей» (World Values Survey) в Україні в 2011 і 2020 роках.

У 2011 році польовий етап в Україні проводився з 1 по 12 грудня компанією Research & Branding Group. Загальна вибірка опитування склала 1500 інтерв'ю (максимальна похибка вибірки – 2,6%, з імовірністю 0.95 без врахування дизайн-ефекту). Дана вибірка репрезентує доросле населення України (віком 18 років і старше).

У 2020 році польовий етап в Україні проводився з 21 липня до 17 серпня компанією Info Sapiens та ГО «Центр «Соціальний моніторинг». Загальна вибірка опитування склала 1289 інтерв'ю (максимальна похибка вибірки – 2,7%, з імовірністю 0.95 без врахування дизайн-ефекту). Дана вибірка репрезентує доросле населення України (віком 18 років і старше). Вибірка репрезентує всю територію України, за винятком неконтрольованих українським урядом територій Донецької та Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

При порівнянні з результатами попередніх опитувань слід враховувати, що через бойові дії та окупацію частини території в 2022 і 2020 роках опитування проводилося не у всіх областях України.

Перед початком широкомасштабної російської агресії в Україні переважали критичні оцінки того, як розвивається країна. Так, у грудні 2021р. більшість (65,5%) респондентів вважали, що події в Україні розвиваються у неправильному напрямі, натомість правильним розвиток подій назвали лише

20% опитаних. Такий емоційний фон оцінок ситуації в країні був характерним для українського суспільства, за винятком коротких «сплесків» соціального оптимізму після обрання нового Президента – найбільшою мірою це проявилось у перші місяці після приходу до влади В. Зеленського. Наприклад, у вересні 2019 р. 57% опитаних вважали, що справи йдуть у правильному напрямі, і лише 17% – що у неправильному. Однак, з часом рівень соціального оптимізму знову йшов на спад.

Після широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну частка тих, хто вважає, що події розвиваються у правильному напрямі, істотно зросла порівняно з «довоєнними» показниками. За даними опитування, що проводилося Центром Разумкова у вересні-жовтні 2022 р., 51% респондентів вважали, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, і лише 28% – що в неправильному.

Примітно, якщо серед тих, хто на можливому референдумі проголосував за вступ до Європейського Союзу, 55% відповідають, що події розвиваються в правильному напрямі, і лише 26% – що в неправильному, то серед тих, хто голосував би проти вступу, більшість вважає, що події розвиваються в неправильному напрямі (відповідно 28% і 53%).

Чим вищим є рівень довіри до влади (наприклад, до Президента країни) тим більшою є частка тих, хто вважає, що події розвиваються в правильному напрямі (їх частка зростає від 30% серед тих, хто зовсім не довіряє Президенту, 64% серед тих, хто йому повністю довіряє).

На оцінку того, як розвиваються події, політичні та зовнішньо-політичні орієнтації впливають більшою мірою, ніж рівень власного матеріального добробуту – хоча ті, хто живе забезпечено, частіше, ніж ті, хто ледве зводить кінці з кінцями, вважають, що події розвиваються в правильному напрямі, проте в обох цих групах переважає оптимістична оцінка напрямку розвитку подій порівняно з песимістичною (у першій із цих груп – відповідно 54% і 18%, у другій – відповідно 43% і 32%).

Стосовно здатності України подолати існуючі проблеми і труднощі, то після початку широкомасштабної війни оцінки громадян стали помітно більш оптимістичними. Так, якщо у грудні 2021 р. 18% респондентів вважали, що Україна здатна подолати існуючі проблеми і труднощі протягом найближчих кількох років, то у вересні-жовтні 2022 р. – 41%, частка тих, хто вважає, що Україна здатна це зробити у більш віддаленій перспективі, знизилася з 54% до 43%, а частка тих, хто вважає, що вона взагалі не здатна подолати проблеми та труднощі, знизилася з 18% до 5%³².

Якщо серед тих, хто на референдумі проголосував би за вступ до Європейського Союзу, 50% відповідають, що Україна здатна подолати існуючі проблеми і труднощі протягом найближчих кількох років, 40% – що зможе їх подолати у більш віддаленій перспективі, і лише 2% – що не зможе їх подолати, то серед тих, хто голосував би проти вступу – відповідно 18%, 48% і 21%.

Чим вищим є рівень довіри до Президента країни, тим більшою є частка тих, хто вважає, що Україна здатна подолати існуючі проблеми і труднощі протягом найближчих кількох років (їх частка зростає від 33% серед тих, хто зовсім не довіряє Президенту, до 49% серед тих, хто йому повністю довіряє).

Довіра до соціальних інститутів, до міжнародних союзів та організацій

Довіра до соціальних інститутів

Серед соціальних інститутів найбільшу довіру українців мають Збройні сили (96% повністю або певною мірою їм довіряють), Президент України (82%), гуманітарні і добродійні організації (78%), Церква (70%), університети (62%), жіночі організації (59,5%), державні установи (55%), поліція (55%), екологічні організації (54%). Суперечливим є ставлення до Уряду країни (51,5% йому висловлюють довіру, але ненабагато менше – 48% – висловлюють недовіру), те ж само стосується телебачення (відповідно 51% і 49%), і преси (відповідно 49% і 50%).

³² Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-orientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>.

Недовіра найчастіше висловлюється до політичних партій (не довіряють їм 77%), судів (72%), банків (66%), профспілок (64%), Верховної ради України (60%), великих компаній (57%) та до виборів як соціального інституту (56%).

Рівень довіри до Збройних сил в останні роки зростає. Якщо в 2011 р. їм довіряли 59% громадян, то в 2020 р. – 71%, у 2022 р. – 96%. Довіра до Збройних сил в Україні вища, ніж у всіх порівнюваних країнах.

Зростання довіри до Президента України до 82%, найімовірніше, пов'язане з високою оцінкою його діяльності під час війни. Президенту довіряє переважна більшість (від 76% до 87%) респондентів у всіх регіонах, 84% україномовних (за мовою спілкування в родині) і 79% російськомовних громадян.

Зростання довіри до державних установ пов'язано із зростанням довіри до системи державної влади загалом. Якщо у 2020 р. довіряли державним установам 35% громадян, то тепер – 55%.

Порівняно з 2020 р. в Україні зріс рівень довіри до Уряду (з 19% до 51,5%), хоча великою залишається частка тих, хто йому не довіряє (48%).

Однак, загальне підвищення рівня довіри до владних інститутів мало торкнулося судової гілки влади – рівень довіри до судів порівняно з 2020 р. зріс незначною мірою (з 20% до 28%) при значному переважанні тих, хто судам не довіряє (у 2022 р. – 72%).

Порівняно з 2022 р. істотно зріс рівень довіри до Верховної Ради України (частка тих, хто їй довіряє, зросла з 18% до 40%). Однак, частка тих, хто їй не довіряє, все ж залишається більшою (60%). Певною мірою це може бути пов'язано з низьким рівнем довіри до політичних партій (які значною мірою у громадян асоціюються з парламентом). Довіряють політичним партіям лише 22% громадян, що лише на 4% більше, ніж у 2020 р.

Рівень довіри до Церкви не змінився порівняно з 2020 р. (і тоді, і зараз їй довіряють 70% громадян). Найвищий рівень довіри до Церкви в Західному регіоні (86%), у Центральному регіоні їй довіряють 72%, на Півдні – 62%. Лише

у Східному регіоні частки тих, хто їй довіряє, і тих, хто не довіряє, статистично значуще не відрізняються (відповідно 48% і 51%).

З початком війни істотно зріс рівень довіри до гуманітарних і добродійних організацій. Якщо у 2020 р. їм довіряли 50% громадян, то тепер – 78%³³.

Довіра до міжнародних союзів та організацій

Порівняно з 2020 р. в Україні істотно зросла частка тих, хто довіряє Європейському Союзу (з 43% до 76%). Європейському Союзу довіряє більшість опитаних у всіх регіонах, хоча на Сході дещо менше (57%), ніж в інших регіонах (від 76% до 85%).

Також порівняно з 2020р. в Україні зріс рівень довіри до НАТО (з 31,5% до 67%), ООН (з 45% до 58%), Міжнародного Валютного Фонду (з 28% до 51%), Міжнародного кримінального суду (з 30% до 54%), Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я (з 41% до 55%), до Світової Організації Торгівлі (з 29% до 49%)³⁴.

Також розглянемо результати соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 22 лютого по 1 березня 2023 року в рамках проекту Програми МАТРА, що фінансується Посольством Королівства Нідерландів в Україні³⁵.

Опитування методом face-to-face проводилося у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській,

³³ Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-oriantatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>.

³⁴ Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykoideologichni-oriantatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>.

³⁵ Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий–березень 2023 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-liutyi-berezen-2023r>.

Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській, Чернівецькій областях та місті Києві (у Запорізькій, Миколаївській, Харківській, Херсонській областях – лише на тих територіях, що контролюються урядом України та на яких не ведуться бойові дії).

Опитування проводилося за стратифікованою багатоступеневою вибіркою із застосуванням випадкового відбору на перших етапах формування вибірки та квотного методу відбору респондентів на заключному етапі (коли здійснювався відбір респондентів за статево-віковими квотами). Структура вибіркової сукупності відтворює демографічну структуру дорослого населення територій, на яких проводилося опитування, станом на початок 2022 року (за віком, статтю, типом поселення).

Опитано 2020 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Разом з тим, додаткові систематичні відхилення вибірки можуть бути зумовлені наслідками російської агресії, зокрема, вимушеною евакуацією мільйонів громадян.

61% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, 21% – що події розвиваються в неправильному напрямі. У вересні-жовтні 2022 року ці показники становили відповідно 51% і 28%, а наприкінці 2021 року (напередодні повномасштабної агресії Росії) – відповідно 20% і 65,5% (тобто тоді майже дві третини опитаних вважали, що країна рухається у неправильному напрямі).

На думку громадян, найкраще влада справляється з вирішенням проблем у таких сферах: оборона країни (82% опитаних відповіли, що влада з цим справляється «дуже добре» або «скоріше добре», лише 13% – що «дуже погано» або «скоріше погано»), енергозабезпечення (відповідно 80% і 16%), зовнішня політика (відповідно 75% і 15,5%), освіта (відповідно 56% і 29,5%), охорона здоров'я (відповідно 54% і 36%), соціальний захист та пенсійне забезпечення (відповідно 53% і 37%). Гірше оцінюється діяльність влади в економічній сфері (відповідно 45% і 45,5%), у сфері відбудови країни (відповідно 38% і 36%). Частіше негативно оцінюється діяльність у сфері

боротьби зі злочинністю (відповідно 38% і 47%), правосуддя (відповідно 29% і 48%) та боротьби з корупцією (відповідно 24% і 66%).

Довіра до інститутів суспільства

Серед державних та суспільних інститутів найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 96% опитаних), волонтерських організацій (88%), добровольчих загонів (87%), Національної гвардії України (86%), Державної служби з надзвичайних ситуацій (85%), Президента України (83%), Державної прикордонної служби (82%), Міністерства оборони України (78%), Служби безпеки України (74%), Національної поліції (71,5%), Церкви (70%), громадських організацій (66%), ЗМІ України (65%), Голови міста (селища, села), в якому живе респондент (62%), Національного банку України (58%), ради міста (селища, села), в якому живе респондент (56%), Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (Омбудсмена) (52%), Уряду України (50%).

Більшість респондентів висловлюють недовіру державному апарату (чиновникам) (не довіряють їм 64%), політичним партіям (63%), судам (судовій системі загалом) (59%), Верховній Раді України (51%).

Також частіше висловлюється недовіра, ніж довіра комерційним банкам (довіряють їм 34% респондентів, тоді як не довіряють – 48%), Прокуратурі (відповідно 37% і 48%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (відповідно 32% і 43%), спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (відповідно 34% і 42%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (відповідно 35% і 41,5%), профспілкам (відповідно 31% і 38%).

Оцінюючи рівень корумпованості соціальних інститутів за шкалою від 1 до 10, де «1» означає «відсутність корупції», а «10» – «дуже високий рівень корупції», респонденти оцінюють корумпованість української влади в цілому 6,8 балами, Верховної Ради України – 6,8 балами, Кабінету міністрів України – 6,1 балами, Міністерства оборони України – 5,8 балами, обласної влади своєї області – 5,7 балами, Офісу Президента України – 5,6 балами, Антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК) – 5,6 балами, місцевої влади у

своєму населеному пункті – 5,4 балами. Найнижче оцінюється рівень корумпованості громадських організацій, які займаються боротьбою з корупцією (4,7 бала), та Президента України (4,0 бала).

Громадяни України не мають одноставної думки, яким чином змінився рівень корумпованості українського суспільства після початку війни: 33% вважають, що зараз рівень корупції вищий, ніж був до 24 лютого 2022 року, 30% – що він не змінився, 21% – що він став нижчим, а 17% не змогли дати оцінку змін у цій сфері.

Довіра до політиків, посадовців та громадських діячів

Серед політиків та громадських діячів, рівень довіри до яких оцінювався під час цього дослідження, найчастіше респондентами висловлювалася довіра до В. Зеленського (85%), С. Притули (65%), М. Подоляка (59,5%), В. Кличка (58%), О. Данілова (55%), Д. Шмигала (52%), О. Резнікова (51%).

Частіше висловлювали довіру, ніж недовіру А. Єрмаку (відповідно 41% і 36%), Р. Стефанчуку (відповідно 35% і 27%), С. Стерненку (відповідно 29% і 18%), І. Клименку (відповідно 27% і 17%).

Більшість опитаних не довіряють Ю. Бойку (82%), Ю. Тимошенко (76%), П. Порошенку (65%), О. Арестовичу (59%). Частіше висловлюють недовіру, ніж довіру Д. Арахамії (відповідно 39% і 27%).

Порівняно з 2021 роком зросла частка тих, хто довіряє В. Зеленському (з 33% до 85%), С. Притулі (з 22% до 65%), В. Кличку (з 26% до 58%), О. Данілову (з 12% до 55%), Д. Шмигалю (з 11% до 52%), А. Єрмаку (з 10% до 41%), С. Стерненку (з 15% до 29%), П. Порошенку (з 18% до 24%).

За цей же період зменшилася частка тих, хто довіряє Ю. Бойку (з 18% до 6%) та Ю. Тимошенко (з 20% до 13%)³⁶.

Аналіз результатів опитування дає підстави вважати, що в населення наявна потреба в налагодженні діалогу з органами публічної влади.

³⁶ Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий-березень 2023 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-liutyi-berezen-2023r>.

Свідченням цього є відповіді респондентів на питання, зокрема, щодо сфер життєдіяльності, інформації з яких їм найбільш бракує та щодо напрямків співпраці з владними інституціями. Власне, можна спрогнозувати, що за умов наявності об'єктивної інформації щодо діяльності останніх, певною мірою збільшиться й соціальна активність громадян. Уже наразі громадяни висловлюють прагнення брати участь у тих чи інших заходах, що проводяться органами публічної влади. Так, у заходах, що проводились органами публічної влади (вищими, центральними, регіональними, місцевого самоврядування), зокрема, в об'єднаних територіальних громадах, де мешкають опитувані, брали участь 34 % респондентів. Серед тих, хто не приймав участі в таких заходах, вказали себе 24 % опитаних.

Крім того, наявна значна кількість респондентів (37 %), які позитивно відносяться до спільного відстоювання власних прав з іншими громадянами їхнього регіону/міста.

Таким чином, значна частина опитаних вважає, що держава має сприяти підвищенню довіри населення до органів публічної влади.

Респонденти в коментарях зазначали, що забезпечити таке підвищення можливо шляхом розширення переліку громадян, яким має надаватися безоплатна (первинна та вторинна) допомога, надання громадським організаціям (що представляють інтереси громадськості) не тільки правової й організаційної підтримки, а також фінансової тощо.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПОКРАЩЕННЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжний досвід формування рівня довіри населення до системи публічного управління

За свідченням професора Урядової школи Джона Ф. Кеннеді Гарвардського університету Р. Патнема, який досліджував особливості вияву довіри населення в Італію, за відсутності взаємності та структур громадянської залученості варіант італійського Півдня – це ніщо інше як неефективне управління, економічна стагнація та суспільна недовіра, що перешкоджають успішній демократизації й економічному прогресові ³⁷.

Науковці стверджують, що соціальна довіра – не реальність і результат функціонування складного соціального механізму, в якому, продукуючи та підкріплюючи один одного, діалектично взаємодіють етнокультурні фактори та елементи усвідомленого соціального конструювання ³⁸. У тих суспільствах, де рівень довіри на міжособистісному рівні та щодо державно-політичної системи досить високий, через це генеруються важливі соціальні й економічні ефекти, що покликані створювати та підтримувати атмосферу довіри до соціальних і правових інститутів. Серед них можна виокремити такі: конституційний устрій, систему демократичного контролю тощо. Очевидно, що головним завданням механізму довіри є створення в індивідів та соціуму загалом стійкої впевненості в тому, що ніхто, включаючи владу, не може безкарно зловжити їхньою довірою.

В якості прикладу можна навести податкову поведінку. Відповідно до «теорії умовної згоди» платники податків готові поводитися сумлінно,

³⁷ Putnam R. D. «E Pluribus Unum : Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture». *Scandinavian Political Studies*. Johan Skytte Prize in Political Science. 2007. 30 (2). P. 137.

³⁸ Перепелиця Н. О. Довіра як чинник політичного розвитку : погляд Френсіса Фукуями. *Політикус*. 2019. № 2. С. 14.

передаючи частину своїх доходів державі, якщо вони їй довіряють. Власне кажучи, громадяни-платники вірять у її здатність визначити правильний напрямок витрачання коштів та належно використовувати бюджет, а також забезпечити справедливу податкову систему, в якій податки пропорційні доходам і всі без винятку солідарно несуть податковий тягар. У країнах, громадяни яких демонструють високу податкову дисципліну, наприклад, у Швеції, довіра досягається саме завдяки функціонуванню комплексу соціально-політичних інститутів, які дають платникам податків впевненість у тому, що ці умови виконуються. Отже, йдеться про інститути конституційного, парламентського та фінансового (незалежного від виконавчої влади) контролю, а також про контроль за ЗМІ з метою недопущення маніпуляції суспільною свідомістю з боку державної влади ³⁹.

Спостереження за реальністю дозволяє говорити про наявність явних парадоксів довіри та недовіри до держави та її апарату. Наприклад, соціологічні опитування та подібні дослідження показують високий ступінь довіри керівнику країни та помітну недовіру сформованій ним же виконавчій владі та правоохоронній системі ⁴⁰. Більш детально результати цих досліджень будуть представлені нижче. Якщо ж мати на увазі, що рівень довіри до влади проявляється не тільки і не стільки в його артикуляції, скільки в управлінській та економічній поведінці, то виявляється різноманітність проявів, що свідчать про явну недовіру. В основі діяльності державного апарату знаходиться соціально орієнтована діяльність, адже сама держава є соціальним інститутом. Відтак, важливо, щоб забезпечувалися всі необхідні умови для стабільного соціального розвитку, що визначаються правовим регулюванням і соціально-економічною політикою країни, зокрема, національною ідеєю. За умови наявності потужного середнього класу і довіри населення до діяльності органів публічної влади буде вищою, адже вона передбачає у такому випадку дієву державну політику. Соціальне в основі всього, а економічне забезпечення

³⁹ Фукуяма Ф. Довіра : соціальні чесноти та шлях до процвітання. АСТ ; ЕРМАК, 2004. С. 55.

⁴⁰ Edelman trust barometer. Global Report 2019. URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf.

формує соціальну довіру та стабільність у державі та її системі безпеки, тому важливо, щоб ця умова була забезпечена належною державною політикою.

Довіру висловлюють і люди, задіяні в бізнесі, які слабо або активно реагують на оголошені державою податкові амністії, важливі для капіталу. Гроші, якщо й повертаються, то, в основному такі, що не відповідають вимогам до прозорості. Крім того, для бізнесу одним із проявів недовіри до економічного курсу держави є горизонт планування. Напрацьована в даному контексті практика за кордоном засвідчує таке: для керівництва підприємств різних галузей економіки надійний обрій планування держави повинен бути мінімум на один рік ⁴¹. На аналогічний термін вважають за краще розміщувати свої кошти на депозити банків високоприбуткові (за мірками Агентства зі страхування вкладів) групи населення; вони ж принципово не вкладають кошти в інструменти фондового ринку, накопичувальні схеми тощо, не довіряючи інститутам, що знаходяться поза їх безпосереднім контролем.

Соціологічні й експертні дослідження, проведені закордонними інституціями ⁴², засвідчують, що в здебільшого громадянська висловлює більш масштабний радіус міжособистісної довіри і помірно середній ступінь довіри до різних суб'єктів публічної влади. Місцеві жителі, не готові делегувати право захищати свої інтереси в муніципальному парламенті, легко голосують за тих, хто покращив дорожньо-транспортну інфраструктуру тощо, причому не замислюються про майбутній конфлікт інтересів при розподілі бюджетних коштів. Аналогічно заявляючи про свою недовіру ЗМІ у рамках відповіді на запитання, громадяни демонструють надзвичайну схильність до інформаційного імпринтингу, що проявляється у відповідях на змістовні питання. Аналізовані соціологічні й експертні дослідження дають підстави стверджувати, що громадяни масово брали участь у пострадянській період у діяльності, пов'язаній зі зловживанням довірою (виготовлення та реалізація фальсифікованої продукції, включаючи продукти харчування та ліки; навмисне

⁴¹ Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Харків : НУЦЗ України, 2018. С. 115.

⁴² Фукуяма Ф. Довіра : соціальні чесноти та шлях до процвітання. АСТ ; ЕРМАК, 2004. С. 57.

порушення договірних зобов'язань тощо), і одночасно з цим виявляли надзвичайну довірливість органам влади на початку розпаду СРСР. Підтвердженням факту усунення держави від регулювання та довірливості населення до неї служить таке:

- практика вказівки у договорах, пов'язаних із купівлею-продажем пайовиків за заниженою ціною (адже не напрацьовувалася адекватна реаліям нормативна оцінка землі);

- не вичерпного потоку жертв фінансових пірамід (за експертними оцінками, через діяльність груп, які так чи інакше пов'язані з діяльністю «МММ», однією з найбільших фінансових пірамід останнього часу, що складалася з 10-15 млн осіб, збитків було нанесено від 1 до 3 млрд доларів) тощо ⁴³. Зрозуміло, що участь у таких пірамідах зумовлена зниженням добробуту населення та недовірою його до діяльності органів публічної влади, через низьку результативність реалізації державної політики та/або недосконалість її механізмів загалом.

Як відомо, жертвами фінансових шахраїв щодня стають 27 громадян, а щорічна шкода від їх дій становить близько мільйон грн. Громадяни виявляються жертвами своєї довірливості у спробах швидко розбагатіти, а також бажаючи зберегти існуюче. З метою унеможливлення таких ситуацій держава повинна розробити відповідний організаційно-правовий механізм протидії шахрайству, а також реалізовувати соціально орієнтовану державну політику.

Сьогодні шахрайство набуло інших форм. За оцінками аналітиків, певні суб'єкти, користуючись довірливістю громадян, викрадають з банківських карток майже 1 млрд. грн. на рік ⁴⁴. При цьому найпопулярнішим є виманювання даних за банківським рахунком/карткою під виглядом співробітників безпеки банків нібито з метою скасування підозрілих списань, що відбуваються в даний момент із рахунку «клієнта». Причому якщо раніше

⁴³ МММ. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wik/MMM>.

⁴⁴ Різновиди шахрайства у кіберпросторі. Що потрібно знати для власної кібербезпеки. Частина 1. URL: <https://cybermediatrack.com/kiber-kibershahrajstvo-kiberbezpeka>.

шахраї розсилали тривіальні смс-повідомлення та їх жертвами виявлялися в основному люди похилого віку, то тепер «цільова аудиторія» змістилася у бік громадян у віці до 40 років, які надмірно довіряють інформаційним технологіям. Прикидаючись покупцями, шахраї шукають свою жертву серед інтернет-користувачів, які залишили оголошення про продаж на веб-ресурсах, або, навпаки, представляючись продавцями, приваблюють жертву низькою ціною; розсилають електронні листи із шкідливим «вмістом», які можуть виглядати як листи від бізнес-контрагентів, банків, телекомунікаційних та інших компаній, з якими могла взаємодіяти жертва. Зважаючи на це, уважаємо, що держава не повинна усуватися від регулювання подібних ситуацій, а впроваджувати дієві механізми протидії, інакше, рівень довіри населення до неї буде знижуватися ще більше, а, відтак, і до системи безпеки загалом.

Описані ситуації дозволяють визначити два типи соціальної довіри до органів публічної влади, а саме:

1) ірраціонального, що зрештою неминуче призводить до зростання загального рівня недовіри населення (через природність зловживання подібною довірою), а також до соціальних і економічних втрат;

2) раціонального (інституційно обумовленого) та в силу цього – творчого – що підвищує загальний рівень обґрунтованої соціальної довіри та сприяє соціально-економічному розвитку держави загалом.

Щодо типу соціальної довіри, що продукує інституційна матриця в Україні, то, на думку дослідників, на її теренах спостерігається ірраціональний тип соціальної довіри. Він закономірно супроводжується формуванням станових моралей, на противагу універсалізації етики, необхідної для ефективного функціонування суспільств у глобальному контексті ⁴⁵. Більше того, еліти вибудовують таку політичну конфігурацію, в якій люди, які ще більшого не довіряють один одному, компенсуючи взаємним відчуженням та формуванням довіри як у гоббсівського Левіафана (лише тому, що він здійснює

⁴⁵ Липов В. В. Довіра : від ціннісних засад до конкретних інституціональних форм та функцій. Формування та трансформація. URL: <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789>.

функцію гаранта політичного порядку як меншого з можливих загроз). Водночас, відсутність широкої суспільної згоди щодо універсальних моральних норм детермінує інституційну слабкість політичного порядку, коли миттєво прагматична поведінка людей домінує над ціннісним, а довіра до конкретних персон, які представляють державу, переважає над довірою до неперсоніфікованих інститутів. Довіра, що фіксується статистикою, є лише нестійкою грою в довіру, яка при будь-якій негативній зміні ситуації може обернутися справжнім тотальним недовірою.

Довіра населення до органів публічної влади забезпечує міцність соціальної системи довіри загалом. При цьому, як показують дослідження, найбільший ступінь довіри державним інститутам та персонам демонструють громадяни з нижчим рівнем освіти та достатку ⁴⁶. Крім того, учений Ф. Фукуяма, говорячи про американські соціальні групи, вказує, що дефіцит спонтанної соціалізованості стає тим більш вираженим, чим нижчим є рівень достатку – що й не дивно, якщо врахувати існування причинної залежності між нездатністю до об'єднання та бідністю ⁴⁷. Населення, як добре відомо, організується з великими труднощами, навіть якщо йдеться про такі нагальні економічні завдання, як страйк протесту проти підвищення квартплати та ін. На нижніх щаблях сходів статку зникають як позасімейні соціальні групи – дезінтегрується сама сім'я. Учений робить висновок, що з усіх спільнот, що відомі в людській історії, сучасний люмпен-клас є, мабуть, одним із найбільш роздроблених. У цій культурі людям потрібні величезні зусилля, щоб поєднатися заради будь-якої мети – від виховання дітей до звернення до муніципалітету. І якщо індивідуалізм означає небажання або нездатність підпорядковувати свої особисті інтереси колективним, то люмпен-клас – один із найбільш індивідуалістичних сегментів американського соціуму.

Як визнають дослідники, витонченість в недовірі громадян, що історично сформувалася, стає підґрунтям для свавілля системи державного управління та

⁴⁶ Edelman trust barometer. Global Report 2019. URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf.

⁴⁷ Фукуяма Ф. Довіра : соціальні чесноти та шлях до процвітання. АСТ ; ЕРМАК, 2004. С. 325.

недотримання вимог законодавства, що має неминучим наслідком надання не об'єктивної інформації щодо функціонування всіх сфер суспільної життєдіяльності.

На жаль, чинне вітчизняне законодавство не долає, а навпаки сприяє консервації та посиленню подібних негативних архетипів та патернів⁴⁸. Досить згадати такі недавні правові новації, як декриміналізація деяких статей Кримінального кодексу щодо шахрайства у сфері підприємницької діяльності, пов'язаного з навмисним невиконанням договірних зобов'язань, або ідея покарання за економічні злочини у вигляді штрафу, а не тюремного ув'язнення. Очевидно, що подібна лібералізація законодавства на користь тих, хто вчиняє економічні злочини і шахрайство неминуче веде до розширення господарських практик, що зловживають довірою громадян і контрагентів, а тому сприяє подальшому зниженню рівня довіри й атомізації суспільства в бік напруженості, апатії, хаосу тощо.

Таким чином, видається, що весь комплекс правових норм, звичаїв і традицій, що складаються під впливом законодавства, не сприяє вибудовуванню творчої інституційної недовіри у системі вертикальних відносин та створенню атмосфери довіри у системі горизонтальних відносин. Оскільки суспільство представляє собою безліч вкладених систем вертикальних і горизонтальних відносин, що перетинаються, ступінь недовіри у вертикальних системах залежить від можливості соціуму до вибудовування довіри у системах горизонтальних взаємовідносин.

Учені, співвідносячи проблеми сучасного суспільства з його атомізацією та породженням невизначеності з проблемами європейського суспільства в період переходу до Нового часу, стверджують, що формування довіри населення до органів публічної влади відбувається в межах синергетичного підходу (що передбачає постійний вплив різних факторів, а, відтак, пристосування до них або протистояння). Тому не можна говорити про довіру

⁴⁸ Афонін Е., Мартинов А. Архетип і соцістальне : взаємодія і взаємовпливи. *Публічне управління : теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 198.

населення як про минуле, але як про неминуче і ставитися до неї як до майбутнього, що містить безліч варіантів розвитку. Крім того, не слід uważати людський фактор довіри як такий, що є незмінним показником.

При цьому необхідно зважати на корегування такого показника за рахунок інституціоналізації публічного управління, що може обмежити законом ту чи іншу поведінку із урахуванням моралі, громадської думки та позиції інших соціальних інститутів. У цьому контексті важливим є дослідження того, як у світі різні державні та недержавні інституції здійснюють моніторинг рівня довіри населення до владних установ, а також бізнес структур, що беруть участь у державно-приватному партнерстві, і неурядових організацій. Так, аналіз інформації, наданої Organization of economic and social development (Організація економічного та соціального розвитку – ОЕСР) у межах проведеного дослідження «Довіра до Уряду», дає підстави стверджувати, що лише 50 % громадян довіряло своїй владі у 2020 році ⁴⁹. Це досить високий показник рівня довіри до влади, адже кожна друга особа виявляє довіру до останньої.

Довіра важлива для успіху широкого кола державних політик, які залежать від поведінкових реакцій громадськості. Наприклад, довіра суспільства веде до більшої відповідності нормам і податковій системі. У довгостроковій перспективі довіра потрібна для вирішення довгострокових суспільних проблем таких, як зміна клімату, старіння населення й автоматизація праці.

Крім того, варто розуміти, що саме визначає довіру населення до влади. Експерти ОЕСР визначили 5 основних чинників довіри до системи державного управління та державних інституцій. Вони фіксують ступінь, до якої установи реагують на довгострокові інтереси, а також розробляють та реалізують плани, які є справедливими, заслуговують довіри та відкриті для громадського контролю. До речі, попередні дослідження експертів ОЕСР містять не тільки

⁴⁹ Trust in Government. OECD. URL: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>.

поглиблений аналіз основних чинників суспільної довіри в країнах-членах ОЕСР, а й рекомендації щодо реформування політики та практики державного сектору для відновлення належного рівня довіри громадян. Власне кажучи, такі рекомендації надані для Кореї (у 2018 році), Фінляндії (у 2021 році) та ін. Надані експертами пропозиції є цінними для вдосконалення показників довіри та її рушійних сил, а також визначають потреби у додаткових показниках для порівняння між країнами. Серед цих рекомендацій можна виокремити такі:

1. Підвищення довіри населення до вакцинації проти COVID-19: роль урядів.
2. Політична ефективність та участь: емпіричний аналіз в європейських країнах (2021 р.).
3. Інформування про роль уряду в контексті COVID-19 (2020 р.).
4. Довіра та її детермінанти: докази експерименту Trustlab (2018 р.).
5. Точність вимірювань інституційної довіри в опитуваннях домогосподарств (2017 р.)⁵⁰. Уважаємо, що для нашої держави також будуть цінними ці рекомендації експертів ОЕСР. Більше того, вони підтверджують важливість формування та реалізації соціально орієнтованої державної політики, що забезпечує добробут громадян і сталий розвиток країни загалом.

3.2 Формування довіри населення до органів публічного управління шляхом використання можливостей public relations

У формуванні довіри населення зв'язків із громадськістю (PR – публік релейшнз) відводиться ключова роль. Зв'язки з громадськістю (англ. public relations) у широкому значенні – це діяльність, спрямована на досягнення взаємопорозуміння та згоди між соціальними групами, націями, суспільствами та державами на основі цілеспрямованого формування громадської думки та управління нею⁵¹.

⁵⁰ Trust in Government. OECD. URL: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>.

⁵¹ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 33.

У вузькому розумінні зв'язки з громадськістю представляють собою систематичну діяльність організації (інституції); ця діяльність спрямована на зміну ставлення, думок та поведінки різних груп людей (цільової аудиторії) щодо цієї організації (інституції) та її послуг, а також проблем, ідей і дій. PR може бути дієвим і оперативним інструментом комунікативної стратегії компанії, реалізуючи довгострокові завдання в таких напрямках: 1) створення та підтримка репутації (іміджу) організації (інституції); 2) налагодження необхідних зв'язків; 3) переконання конкретних цільових груп. При цьому особливу форму зв'язків з громадськістю являє лобіювання.

Отже, саме публік рілейшнз несе основне навантаження, спрямоване на встановлення відносин довіри «з громадськістю», з населенням; довіра та підтримка з боку якого є бажаною для керівництва країни чи інституцій влади⁵².

Звертають на себе увагу наукові розробки, у межах яких розглядаються поняття, пов'язані з організацією суспільства («зовнішнім і внутрішнім середовищем організації», «адаптацією суспільства» та ін.). При цьому робиться акцент на «рівновазі», «плавній еволюції», структурно-функціональній єдності соціальної системи та залежності її складових частин від цілого. Крім того, науковцями звертається увага на конфлікти та протиріччя (ці ідеї є основою «комунікацій у кризових ситуаціях»). Принагідно відзначимо, що в Україні зазначені підходи набули поширення, зокрема, у межах Стратегії інформаційної безпеки України, схваленої у 2021 р. (дія якої розрахована на період до 2025 року)⁵³. Відзначимо, що ця стратегія має надважливе значення для нашого дослідження. Саме вона встановлює таку стратегічну ціль і напрям її реалізації, як «підвищення рівня довіри населення до державних інституцій». При цьому в зазначеному документі враховано постулат «налагодження комунікації» і визначено такі її підвиди:

⁵² Мороз В. М. Довіра до органів державної влади як основа ефективного державного управління : теоретичний аспект. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50591659.pdf>.

⁵³ Стратегія інформаційної безпеки України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069>.

1) антикризові комунікації (комплекс інформаційних заходів, що реалізуються державними органами України з метою запобігання виникненню кризової ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються загрози виникнення кризової ситуації і протидії їй);

2) кризові комунікації (комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією);

3) стратегічні комунікації (скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави);

4) урядові комунікації (комплекс заходів, що передбачають діалог уповноважених представників КМУ з цільовою аудиторією з метою роз'яснення урядової позиції та/або політики з певних проблемних питань) [преамбула].

Аналіз цих видів комунікації дає підстави стверджувати, що антикризові комунікації передують кризовим, але не зрозуміло, чому антикризові охоплюють інформаційні, а серед кризових останні не визначені. Не зрозуміло й те, чому розробники стратегії, окреслюючи стратегічні комунікації, їх розглянули з позиції використання можливостей, а не реалізації заходів державними органами (як це здійснено по відношенню до антикризових, кризових тощо). Крім того, конкретизації вимагає позиція розробників стратегії щодо виокремлення тільки урядових комунікацій, чому інші комунікації залишилися поза увагою, або чому не можна було визначити їх у більш систематизованому вигляді, власне, як інституційні. Дана думка висловлена з огляду на те, що не тільки КМУ може налагоджувати діалог з цільовою аудиторією для роз'яснення урядової позиції та/або політики з певних проблемних питань, а й інші інституції, зокрема ЦОВВ.

Основною проблемою сучасного суспільства є збереження стабільності. Цим пояснюється постановка однієї з головних цілей соціальної комунікації —

мінімізувати міжгрупові конфлікти, знизити соціальну напругу в суспільстві, щоб можна було досягти намічених цілей меншою соціальною ціною. Вирішенню цього завдання покликаний допомогти такий механізм управління громадською думкою, як зв'язки України з громадськістю (PR). Даний механізм соціальної комунікації є сукупністю компонентів, що сприяють оптимізації відносин і взаємодій всіх суб'єктів, включених у процес комунікації та здійснюють свої функції для досягнення поставлених цілей. Орієнтація комунікації на взаєморозуміння, діалог породжує проблеми прикладного характеру, що у процесі комунікативного впливу ⁵⁴.

Прикладні аспекти PR-діяльності цілком забезпечуються окремими моделями, що становлять закономірності комунікаційного процесу. У цьому контексті варто вказати на модель Г. Лассуелла, Р. Якобсона та ін. про гарячі та холодні засоби комунікації ⁵⁵. У наукових розробках цих учених проводиться розмежування термінів «суспільні зв'язки» та «паблік рілейшнз». Система суспільних зв'язків розуміється авторами як процес регулювання відносин у сфері політики, економіки та культури в ім'я суспільного прогресу, а PR як керуючий елемент суспільних зв'язків. PR у цій схемі постає як суб'єкт управління, який запускає сам механізм, визначає форму суспільних зв'язків, канали комунікації, управляє процесами, регулюючи його на основі зворотного зв'язку та з урахуванням існуючої соціальної обстановки. Головним завданням PR, на думку авторів, у цьому випадку є «створення та підтримання стійких динамічних відносин між суб'єктом суспільних зв'язків та громадськістю».

Опис «гарячих» і «холодних» засобів комунікації, запропонований у роботах М. Маклюена, також має важливе значення для безпосередньої PR-практики та рекламної діяльності, оскільки пояснює фактори варіабельності рівня включеності аудиторії у процес сприйняття тієї чи іншої інформації. Так

⁵⁴ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 130.

⁵⁵ Крутий О. М. Комунікативна парадигма партнерської взаємодії суб'єктів державного управління. Інвестиції : практика та досвід. 2012. № 6. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=8&w=%D0%9E.%D0%9C.%D0%9A%D1%80%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B9>.

«гарячі» засоби PR, на думку М. Маклюена, максимально заповнюють комунікативний канал і тому вимагають малої участі аудиторії, тоді як «холодні» засоби PR відрізняються деякою інформаційною дефіцитністю, породжуючи у глядача потребу самостійно «добудовувати» образ, що презентується. Таким чином, досягається мобілізація перспективних функцій та велика «захопленість» аудиторії процесом комунікації.

Ефективність PR у світі може бути досягнуто залученням різноманітних форм комунікації, які є у суспільстві. Однією з них стає побудова міфологічних моделей, яка недаремно визнається багатьма дослідниками «важливою частиною будь-якої PR-діяльності та її довготривалим завданням». Серед найбільш відомих підходів до пояснення міфологічної складової комунікації слід зазначити теорії К. Леві-Стросса, Р. Барта, М. Еліаде. Вони дозволяють зрозуміти, як відбувається конструювання міфоіміджів і яка їхня роль в управлінні суспільною свідомістю:

На думку Р. Барта, міф є якийсь текст, з допомогою якого у конкретній культурі розуміються різні сторони реальності або природа. Наведемо приклад із сучасної нам ситуації: процес створення брендів на арені вітчизняного рекламного ринку, що активізувався в останні кілька років, як справедливо зауважив Д. Гавра ⁵⁶, неминуче вимагатиме конструювання певних міфоіміджів для власників великих корпорацій. Це пов'язано з тим, що отримати довіру та лояльність споживачів і громадськості взагалі можуть лише, пояснивши населенню «звідки взявся перший мільйон». Так, за допомогою міфу стає можливим класифікувати поле соціальної взаємодії індивідів та затвердити деякі концептуальні категорії.

Залучення конкретних прикладів для ілюстрації аналізованих теоретичних положень справедливо вважається найбільш вдалим методичним рішенням, оскільки дає можливість поглибити розуміння їх значущості для усвідомлення шляхів і способів, за допомогою яких конструється та

⁵⁶ Крутій О. М. Комунікативна парадигма партнерської взаємодії суб'єктів державного управління. Інвестиції : практика та досвід. 2012. № 6. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=8&w=%D0%9E.%D0%9C.%D0%9A%D1%80%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B9>.

передається сенс повідомлення в комунікативному процесі, як ті чи інші переконання відтворюються у свідомості.

Можна виділити 3 групи теоретичних підходів (концепції інформаційного суспільства та теорії масової комунікації, прикладні моделі комунікації, семіологічні теорії у дослідженні масової комунікації), урахування яких є важливим для розвитку теорії та практики PR, що дозволяє оптимізувати пошук рішень професійних завдань.

Найближче PR до міждисциплінарних учень, оскільки PR не обмежує своєї мети вивчення окремих аспектів соціальної реальності, як це робить, скажімо, психологія, а займається дослідженням сукупності проявів людської поведінки. Як і більшість теорій, PR теж передбачає виокремлення взаємозалежних змінних, що характеризують якусь суспільну систему, одну ключову змінну, на яку достатньо впливати, щоб забезпечити регулювання системи та згуртованість групи. Зазвичай ця головна змінна — «кількісний та якісний аналіз взаємовідносин», чинних груп.

Як зазначає Ф. Буарі, М. Бубер та ін.⁵⁷, для впливу на цю змінну PR мають у своєму розпорядженні певний набір аналітичних інструментів (зокрема, психологію, соціопсихологію, соціометрію), які допомагають відстежувати індивідуальну поведінку, міжособистісні реакції членів групи та передбачати їх наслідки для поведінки індивідуумів та згуртованості групи.

Саме використання цих інструментів, а також висування на перші ролі фактора «взаємин», згідно з твердженням Ф. Буарі, якраз і є тим фундаментальним підходом до всіх проблем, сформованим у рамках науки «Публічне управління й адміністрування».

Таким чином, Ф. Буарі дає ще одне визначення PR – не тільки як напрям соціально-комунікативної науки, що використовує багато інструментів і механізмів суміжних з нею дисциплін суспільно-правового блоку, що в кінцевому підсумку дозволяє професіоналам, спираючись на принципи PR,

⁵⁷ Бульдович П. В. Неінституціональний підхід до вирішення дилем колективної дії. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології». 2016. № 29. С. 30.

використовувати соціальні науки у менеджменті організації. Учений стверджує, що людина як соціальна істота надає вирішальний вплив на поведінку виробника і споживача, у т.ч. політики. Таким чином, наука про PR виходить з доктрини «людини соціальної», що дозволяє застосовувати на практиці моделі пошуку суспільного консенсусу та розташовувати РЯ у соціальному ракурсі.

Отже, у відносинах між владою та суспільством назріла необхідність переходу від технологій впливу до технологій взаємодії, а також урахування суспільної думки та створення умов для залучення громадян до прийняття управлінських рішень, особливо на місцевому рівні. Право громадян отримання інформації, аналіз їхньої позиції, пропозицій, залучення до участі у підготовці управлінських рішень може бути реалізовано з допомогою зв'язків із громадськістю (паблік рілейшнз, PR). Використання знань та умінь у цій галузі сприяє встановленню зворотного зв'язку з населенням, що відповідає принципу субсидіарності, тобто передачі повноважень і ресурсів на нижчі, близькі до населення, управлінські рівні.

В органах державної влади зв'язки з громадськістю доречно представити як багатофункціональну систему, що включає у собі два аспекти. По-перше, теоретичну роботу з метою вироблення рекомендацій для вищої керівної ланки. По-друге, практичну роботу з оцінки двостороннього потоку інформації з широким використанням фінансових і матеріально-технічних засобів, а також спеціальних форм та методів освітньо-виховного впливу на масову свідомість та поведінку людей, соціальних груп, об'єднань та інститутів ⁵⁸.

На даний час вплив владних структур спрямовано на різні групи населення з метою зміни їх думки і відносини без урахування їх інтересів і позиції. Зв'язки з громадськістю як технологія взаємодії припускають встановлення рівноправного діалогу, при якому можливий облік інтересів і побажань населення як рівноправного учасника процесу управління. Зв'язки з громадськістю в органах влади покликані налагодити механізм використання

⁵⁸ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 132.

комунікативного потенціалу – важливого ресурсу реалізації державної політики.

Можливості публік рілейшнз полягають не тільки в тому, щоб задіяти ЗМІ, а й у здатності спілкуватися з населенням безпосередньо, пояснюючи свої рішення, виявляючи запити та з'ясовуючи позиції різних соціальних груп. Через структури влади передається інформація, адресована суспільству, а також послання, спрямовані на активізацію діяльності громадян, їх продуктивну участь у вирішенні проблем своєї держави, регіону й території. В основі взаємодії громадськості й органів влади знаходиться принцип колективної відповідальності, що потребує ділового партнерства та співпраці між населенням, народними обранцями, представниками виконавчої влади. Головна мета цієї взаємодії – розвиток громадянської свідомості та створення сприятливого суспільно-політичного клімату.

Аналіз наукових публікацій показує, що сьогодні найбільша увага приділяється висвітленню діяльності публічної влади у ЗМІ. Прес-служби та інші інформаційні структури поширюють інформацію про роботу органів влади серед населення, не забезпечуючи зворотний зв'язок. Соціальний контроль за діяльністю гілок влади практично не провадиться¹. Рідко досліджується громадська думка, яка є необхідною умовою ухвалення управлінських рішень. Найбільш результативним етапом взаємодії є декларований діалог. На цьому етапі органи публічної влади представляють плани та програми взаємодії з населенням, однак у них переважають кількісні характеристики, а комунікації організуються лише з метою переконання громадськості у правильності прийнятих владою управлінських рішень. При цьому насправді у взаємодії бере участь незначна частина населення, більше того, воно незначною мірою залучається до формування та реалізації політики.

Важливою ж є двостороння симетрична комунікація у формі діалогу. Вона характеризується високим ступенем залучення населення до управлінських процесів (див. вище в роботі рівні залучення громадськості до формування та реалізації публічної влади). При взаємодії враховуються сучасні

наукові досягнення в галузі теорії комунікації, адміністрування, соціального проектування, інституціоналізму та ін. Публічна влада не тільки усвідомлює необхідність розвитку контактів із населенням, а й уміє їх організувати, використовуючи при цьому зворотний зв'язок для ухвалення стратегічних та оперативних рішень. Ключовим публічно-управлінським механізмом формування довіри населення до інститутів державної влади виступає прозорість діяльності її інституцій в межах ціннісно-нормативних, програмно-планових, політико-ідеологічних та відповідних іміджевих характеристик, у т.ч. конкретних лідерів та представників. Яскравим прикладом є PR-взаємодія інституцій державної влади з населенням у напрямі формування його довіри, зокрема під час виборів, адже саме тоді активізується політична еліта.

Технологічні прийоми зв'язків із громадськістю, які успішно можуть бути використані в органах публічної влади є різноманітними. Насамперед, це потенціал ЗМІ, які завдяки своїм можливостям у передачі інтересів різних груп і верств населення домінують у системі соціального представництва його інтересів. Технічні можливості ЗМІ можуть забезпечувати інтерактивний зв'язок між комунікаторами, актуалізувати значущі соціальні проблеми, мобілізувати громадян у їх вирішенні, доводити думку різних соціальних груп до управлінців усіх рівнів.

Усе більшу роль у питанні відкритої взаємодії публічної влади та суспільства відіграє Інтернет. Найбільш значущим досягненням цього напрямку є, власне, електронний уряд, тобто система інтерактивної взаємодії-держави та громадян за допомогою Інтернету та новітніх технологій. Системи електронного публічного та державного управління допомагають підвищити ефективність роботи урядових та інших інституцій за рахунок:

- 1) підвищення точності, повноти, оперативності та достовірності накопичуваної інформації;
- 2) забезпечення високого ступеня контролю над виконанням рішень та доручень державним структурам;

- 3) зниження зайвих видатків на утримання апарату державного управління;
- 4) покращення якості послуг населенню;
- 5) скорочення бюрократичних бар'єрів та ін.⁵⁹

Електронний уряд знайшов значне застосування в розвинених країнах Європи та США. Як відомо, у США (штаті Вашингтон) з 1998 р. існує он-лайнний доступ до послуг усіх державних установ. Громадяни, приватні компанії мають можливість за допомогою Інтернету сплачувати податки, продовжувати посвідчення водія, записувати дітей до школи, отримувати свідоцтва про народження дитини або про смерть близьких, знаходити незатребувану власність тощо. Крім того, нові проекти електронного уряду активно реалізуються у Великій Британії та Канаді. Результатом обліку нових можливостей стало проголошення Європейською Комісією проекту «Електронна Європа»⁶⁰.

В Україні прийнято рішення щодо впровадження цифрової економіки (див. розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні» від 02.12.2020 р. № 1556-р, «Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.11.2021 р. № 1467-р). Проте про повсюдне формування електронного уряду поки що говорити рано. Планується, що всі владні інституції в Україні створять свої інтернет-сайти, які стануть складовими частинами єдиного державного веб-порталу. На даний час відкриті офіційні сайти Президента, ВРУ, Уряду України та ін.

Вдалих прикладів реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, за потужних можливостей Інтернету, наразі існує небагато, і потенціал цього напрямку не вичерпаний. Зокрема, швидко розвивається платформа подачі

⁵⁹ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 133.

⁶⁰ Помаза-Пономаренко А. Л., Микитюк Ю. М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2021. 200 с.

петицій, надаючи можливість інтерактивної взаємодії з представниками різних категорій громадянам.

Технології публік рілейшнз у державних органах повинні реалізовуватися з урахуванням інтересів населення країни і на постійній основі. Відповідно до трирівневої організації державного управління (загальнодержавний, суб'єктний/регіональний і місцевий рівні) можна говорити і про специфіку їх застосування. Так, на загальнодержавному рівні доцільно приділяти більше уваги взаємодії зі ЗМІ, аналітичної та прогностичної діяльності.

Регіональні відділи зв'язків із громадськістю не повинні дублювати роботу органів загально державного рівня, а більшу увагу приділяти безпосереднім контактам із громадськістю. Це можуть бути прийоми громадян з особистих питань, відвідування підприємств та установ, формальні та неформальні зустрічі зі співробітниками, розширені наради із залученням тих чи інших груп громадськості, громадські слухання, презентації соціальних проектів, публічні дебати з актуальних суспільних проблем тощо.

Для органів місцевого самоврядування великого значення набувають технології організації спеціальних подій та особисті контакти з населенням, робота громадських рад при главах муніципальних утворень (територіальних громад), взаємодія з некомерційними організаціями, з іншими установами третього сектора.

Вивчення суспільної думки як прояву «суспільної свідомості, в якій відображається ставлення (оцінка) соціальних груп населення до актуальних явищ, що становлять суспільний інтерес, на основі існуючих суспільних відносин» є важливим напрямком публік рілейшнз. Його вивчення потребує постійної роботи (моніторинг, аналіз, визначення адекватних форм впливу). Суспільна думка сприяє мотивації суб'єкта управління до прийняття управлінських рішень на користь соціальних груп населення.

Загалом наразі громадська думка є показником адекватності рішень державні органи тим очікуванням, які наявні в різних соціальних групах. Недовіра населення до публічної влади, апатичність, бурхлива реакція на певні

управлінські рішення – найважливіші ознаки відносин між цією владою й суспільством, що не склалися.

Технології публік рілейшнз можуть бути використані як корелюючий механізм взаємодії, заснований на компромісі та взаєморозумінні. Позитивно зарекомендували себе у державних публік рілейшнз публічні консультації, які є, з одного боку, механізмом визначення потреб громадськості, а з другого – рівнем залучення громадськості до формування політики. На жаль, ця сфера діяльності на вітчизняних теренах розвинена недостатньо. Відтак, виникає необхідність вивчення іноземного досвіду взаємодії з громадськістю, методів, публічних консультацій, їх інтеграції у процес прийняття управлінських рішень в органах місцевого, регіонального та державного управління. У різних країнах їх називають по-різному: «громадська участь» (citizens participation), «залучення громадськості» (public involvement), «громадські консультації» (public consultations)⁶¹. У США існує так зване «журі громадян», а у Великій Британії – «громадянський воркшоп». У Голландії існує термін «слухаючий уряд» (listening government), який означає, що влада стає доступною для населення, його питань, скарг і побажань.

Прикметно, що «журі громадян» дозволяє частково вирішити проблему слабкої поінформованості громадян. Для проведення «журі громадян» запрошують ретельно відібраних за певними квотами 10-20 осіб. Фахівці муніципалітету розповідають їм про певну проблему з різних точок зору протягом двох або трьох днів. Учасники повинні глибоко розібратися впроблемі, тому під час спілкування та презентацій вони задають усі питання, що їх цікавлять. Після ознайомлення із проблемою організується групова дискусія. Громадяни висловлюють свої міркування щодо можливих рішень, пропозиції та побажання. «Журі громадян» не здатне запропонувати ідеальний план вирішення проблеми, але воно показує основні побажання громадян, які потім ураховуються під час прийняття управлінських рішень. Цей метод досить

⁶¹ Помаза-Пономаренко А. Л., Микитюк Ю. М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2021. 200 с.

витратний, тому «журі громадян» збирають лише у разі потреби вирішення дуже складних проблем. Основна мета такої технології – надати можливість мешканцям території взяти участь у розробці муніципальної політики та вплинути на прийняті рішення⁶².

Громадський воркшоп (від англ. workshop – майстерня) – це метод, що дозволяє активізувати потенціал особистості, викликати його позитивні емоції. Поняття «воркшоп» можна використовувати як робочий термін серед спеціалістів, замінивши його в управлінській практиці на словосполучення «консультації з населенням». Громадський воркшоп – це спосіб визначення потреб громадськості, заснований на проведенні фокус-груп із представниками різних верств населення.

Дані методи можуть використовуватися в роботі українських органів місцевого самоврядування для більш точного визначення й оцінювання думки населення, а також підвищення ефективності прийняття управлінських рішень. Адаптація закордонної практики «журі громадян» та «воркшопу» на вітчизняних теренах як нових методів визначення думок громадян при прийнятті управлінських рішень дозволяє налагоджувати діалогово-паритетні взаємини влади та суспільства (тобто перейти на найвищий рівень залучення громадян до формування та реалізації політики). Ці та інші технології паблік рілейшнз покликані формувати довіру громадськості до державних структур, створюючи умови для суспільно-політичних дискусій, сприяючи залученню громадян до прийняття управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Алгоритм побудови та збереження довіри населення, що є нормативною за формою та змістом системою управлінської діяльності суб'єкта державної політики включає таке: гностичний, проектувальний, конструктивний, комунікативний та організаційний компоненти з поетапним вирішенням завдань для досягнення поставленої мети.

⁶² Помаза-Пономаренко А. Л., Микитюк Ю. М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2021. 200 с.

На першому етапі розвитку підлягає визначенню гностичний компонент щодо організації суспільно-політичного взаємодії.

На другому етапі відбувається формування та розвиток регуляторних компонентів діяльності (проектувального, організаційного та конструктивного).

На третьому етапі здійснюється рефлексія суспільно-політичної взаємодії. Запропонований алгоритм може розглядатися як універсальна стратегія такої взаємодії, компоненти якої можуть бути доповнені або згорнуті, залежно від рівня та конкретних умов політичної діяльності ⁶³.

Як результат, довіра до суб'єктів державної політики є особливим позитивним відношенням індивідів (різних соціальних груп), що характеризується в емоційному та інтелектуальному аспекті переконаністю у високому ступені передбачуваності сприятливої поведінки та дій з його боку, як відповідального їх суб'єктивним потребам та інтересам. Об'єктивною причиною надання довіри населення суб'єктам державної політики стає задоволеність, його діяльністю, яка формує певний рівень очікувань різних соціальних груп стосовно нього.

Таким чином, з позицій фундаментальної науки, зв'язки публічної влади із громадськістю розглядаються як особливий вид соціальної багатофункціональної діяльності та як особливої галузі знання. Це відкриває широкі можливості для наближення процесу оформлення у світоглядній культурі та практиці управлінських можливостей зв'язків із громадськістю, які, безсумнівно, стали активним елементом формування довіри населення до інститутів державної влади в Україні. Важливим при цьому елементом розвитку суспільства є публік рілейшинз як діяльність, спрямована на досягнення взаємопорозуміння та згоди між суспільством і державою на основі цілеспрямованого формування громадської думки та її скеровування.

⁶³ Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. С. 133.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі запропоновано розв'язання актуального науково-прикладного завдання, що полягає у визначенні науково-теоретичних засад формування довіри населення як механізму публічного управління та розробленні практичних рекомендацій щодо розвитку такого механізму в Україні.

Забезпечити розв'язання цього науково-прикладного завдання дозволило визначення довіри населення як механізму публічного управління із використанням системного підходу.

Основними результатами даної роботи є наступні:

1. В житті людини та соціуму такий феномен як довіра грає важливу роль. Саме довіра як суспільне явище виступає в якості сполучної ланки, що регулює відносини між індивідом та соціумом, інтегрує досвід взаємодії з ним, орієнтує особистість в системі людських відносин, які сприяють розвитку суб'єкта, зберігає соціально-психологічний простір людини.

2. Довіра пронизує весь спектр горизонтальних і вертикальних зв'язків, які наявні в суспільстві, забезпечуючи, з одного боку, його функціонування як загального явища. А з другого – розробку диференційованих стратегій і технологій соціального управління загалом і публічного зокрема. У результаті аналізу загальних та специфічних характеристик довіри досягається узгодженість принципів і методів управлінської діяльності інститутів державної влади, збереження цілісності розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства.

3. Проведений аналіз останніх соціологічних досліджень показав зміни рівня довіри до соціальних та міжнародних інститутів в період війни. Люди з тривогою говорять про власне майбутнє, побоюються зниження рівня життя та погіршення соціально-політичної ситуації в цілому.

4. Досліджено закордонні практики підтримання рівня довіри населення до системи публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки. Аналіз цих практик дає підстави стверджувати про існування двох типів соціальної довіри до органів публічної влади, а саме: 1) ірраціонального, що здебільшого зумовлює зростання загального рівня недовіри населення (через природність зловживання подібною довірою), а також до соціальних і економічних втрат; 2) раціонального (інституційно обумовленого), що здебільшого підвищує загальний рівень обґрунтованої соціальної довіри та сприяє соціально-економічному розвитку держави загалом.

Крім того, досліджено фактори довіри населення до системи державного управління, систематизовані ОЕСР: політичний вимір; чуйність; надійність; цілісність; відкритість; справедливість. З'ясовано, що визначення цих факторів дає змогу охарактеризувати рівень політичної участі людей, задоволеності державними послугами та їхню оцінку дій уряду щодо ключових довгострокових проблем.

5. Визначено, що, на відміну від форм державного примусу, довіра населення є одним із ключових соціально-управлінських феноменів, що дозволяють на ненасильницькій довготривалій основі вирішувати в сучасному суспільстві проблему суспільно-політичного порядку, забезпечуючи управлінськими засобами взаємодію між різними соціальними групами, населенням загалом й інститутами державної влади. При цьому довіра населення до цих інститутів включає, з одного боку, «внутрішнє» ставлення до їх конкретних лідерів та представників (управлінців) за конкретними аспектами взаємодії, заснованому на особистому та медійному досвіді, а також усвідомленні спільності орієнтацій та цінностей. А з другого – «зовнішній» поведінковий вияв населенням довіри, що виражається у діях до підтримки рішень інститутів публічної влади. Довіра населення полягає у визнанні та легітимації цінностей і норм, прийнятих інститутами публічної влади.

У цьому контексті визнано, що ключовим соціально-управлінським інструментом формування довіри населення до інститутів такої влади є публік

рілейшинз (PR), публічне ставлення до ціннісно-нормативних, програмно-планових, політико-ідеологічних та відповідних іміджевих характеристик конкретних лідерів, інституцій і їх представників. PR-взаємодія інститутів публічної влади з населенням у напрямі формування його довіри, у першу чергу, активізується під час виборів. Організаційно-управлінська специфіка соціально-управлінських механізмів формування довіри населення до інститутів публічної влади проявляється на трьох рівнях управління: загальнодержавному, регіональному та місцевому, на яких відбувається використання управлінських механізмів, залежно від спеціалізації напрямів діяльності управлінських інститутів та їх повноважень.

6. Установлено, що наразі в усьому світі загалом і в Україні зокрема формується нова парадигма громадської довіри до публічної влади та її органів, що відзначається актуалізацією місцевого самоврядування. Масштаб впливу позасистемних факторів кризи на соціально-економічний розвиток змушує державний сектор кинути виклик існуючим моделям вимірювання довіри до державних інституцій у всьому світі.

Підвищення довіри населення, підтримка його на належному рівні відбувається в межах щоденної та результативної роботи органів державної влади. При цьому влада повинна постійно мати об'єктивну, перевірену інформацію про реакцію населення на ті чи інші заходи, які вона реалізує, оцінюючи за допомогою громадської думки складність, масштаби тих чи інших соціально-економічних проблем, що загрожують системі безпеки. На основі цієї інформації слід відстежувати зміни у громадській думці та коригувати відповідно до неї свою управлінську діяльність, підвищувати її ефективність і результативність. Звідси випливає необхідність проведення регулярних соціологічних опитувань, а також іншого виду моніторингу громадської думки щодо ставлення населення та рівня його довіри до системи публічного управління. Підвищення рівня довіри населення до органів влади – найважливіший чинник зниження конфліктності, напруженості у суспільстві. Адже напруженість у ньому виникає тоді, коли відбувається порушення

балансу між довірою і недовірою до керівників і посадових осіб владних структур, тобто коли кількість недовіряючих переважає над кількістю тих, хто довіряє. На цій підставі аргументовано, що довіра населення до системи публічного управління залежить від задоволення тих чи інших суспільних потреб й інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ануфрієва Н. М. Соціальна психологія : навч.-метод. посіб. / Н. М. Ануфрієва, Т. М. Зелінська, Н. О. Єрмакова. К. : Каравела, 2011. 296 с.
2. Афонін Е., Мартинов А. Архетип і соціетальне : взаємодія і взаємовпливи. *Публічне управління : теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 193–200.
3. Бабенко В. Ю. Державне управління суспільними конфліктами в зарубіжних країнах : досвід і перспективи. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/21.pdf.
4. Богданович Г. О. Формування довіри та недовіри в процесі соціалізації особистості. *Проблеми загальної та теоретичної психології. Збірник наукових праць Інституту психології ім. Г. М. Костюка АПН України*. Т. X, част. 2. К., 2008. С. 33–40.
5. Бульдович П. В. Неінституціональний підхід до вирішення дилем колективної дії. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2016. № 29. С. 29–34.
6. Василець Н. М. Фази розвитку довіри в контексті соціально-психологічних трансформацій. *Актуальні питання сучасної психології* (м. Львів, 21–22 листопада 2014 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2014. С. 40–44.
7. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова КМУ № 1378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-p#Text> (втратила чинність).
8. Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Харків : НУЦЗ України, 2018. 216 с.
9. Єрмакова Н. О. Дослідження довіри до себе у студентів юнацького віку. *Науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М. П.*

Драгоманова. Сер. № 12 : Психологія : зб. наук. праць. Вип. 3 (27). К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. С. 91–101.

10. Зв'язки з громадськістю.
https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B2%27%D1%8F%D0%B7%D0%BA%D0%B8_%D0%B7_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8E.

11. Казміренко В. П. Засади когнітивної психології спілкування : моногр. / [Казміренко В. П. та ін.]; за наук. ред. д-ра психол. наук, проф. В. П. Казміренка; Нац. акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. Кіровоград : Імекс, 2013. 389 с.

12. Карамушка Л. М. Психологія управління : навч. посіб. К. : Міленіум, 2003. 344 с.

Коваленко А. Б. Соціальна психологія / А. Б. Коваленко, М. Н. Корнєв. К. : Геопринт, 2006. 400 с.

13. Князева О.В. Відображення феномена довіри/недовіри у повсякденній свідомості. *Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова*. 2008. Вип. 6 (12). С. 399.

14. Кравець Н. М. Довіра як показник ефективної комунікації. *Психологія комунікації і впливу в управлінській діяльності* : зб. тез до круглого столу, 28 січня 2010 р. Львів : ВЦ ЛьвДУВС, 2010. С. 95–97.

15. Крутій О. М. Комунікативна парадигма партнерської взаємодії суб'єктів державного управління. *Інвестиції : практика та досвід*. 2012. № 6.
 URL:
<http://www.investplan.com.ua/?op=8&w=%D0%9E.+%D0%9C.+%D0%9A%D1%80%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B9>.

16. Липов В. В. Довіра : від ціннісних засад до конкретних інституціональних форм та функцій. Формування та трансформація. URL:
<http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789>.

17. Міщенко А. Б. Довіра як чинник легітимації влади. *Трибуна*. К. : Трибуна, 2009. № 1–2. С. 30–31.

18. МММ. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wik/MMM>.
19. Мороз В. М. Довіра до органів державної влади як основа ефективного державного управління : теоретичний аспект. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50591659.pdf>.
20. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-orientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r>.
21. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий-березень 2023 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r>.
22. Палагнюк Ю. В. Соціальна довіра до органів публічної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. *Public Administration and Regional Development*. 2021. № 3. С. 699–725. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal>.
23. Паніотто В. Чому українці вірять у перемогу, а росіяни люблять війну? Пояснює соціолог Паніотто (21.04.2022 р.). *BBC NEWS. Україна*. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-61151164>.
24. Патнам Р. Творення демократії : традиції громадянської активності в сучасній Італії; пер. з англ. В. Ющенко. К. : Основи, 2001. 302 с.
25. Перепелиця Н. О. Довіра як чинник політичного розвитку : погляд Френсіса Фукуями. *Політикус*. 2019. № 2. С. 11–16.
26. Петровський П. М., Радченко О. О. Теоретико-методологічні основи забезпечення легітимності публічної влади в сучасних умовах України. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 59. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/178414>.

27. Помаза-Пономаренко А. Л. Децентралізація влади в Україні : соціальні фактори, ризики, конфлікти та перспективи. *Публічне адміністрування та національна безпека*. Київ : Видавничий дім «Інтернаука», 2020. № 7 (15). URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2020/7/6685>.

28. Помаза-Пономаренко А. Л., Микитюк Ю. М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2021. 200 с.

29. Правосуд О. Є. Довіра населення до системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2023. 240 с.

30. Правосуд О. Є. Фактори формування довіри населення як механізму публічного управління в контексті забезпечення системи безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2 (9). С. 537–540. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/15861/1/Pravosud818.pdf>.

31. Правосуд О. Є., Шевченко С. О. Аналіз рівня довіри населення до органів публічної влади як підґрунтя національної безпеки в Україні. *Наукові перспективи. Серія : Державне управління*. 2022. № 8 (26) 2. С. 57–68.

32. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854/2004#Text>.

33. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

34. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 17.11.2021 р. № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>.

35. Радченко О. О. Фактори делегітимації інститутів публічного врядування сучасності в контексті «кризи легітимності». *Res Politicae*. 2017. Т. IX, S. 207–218. URL: http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/5666/13_Radchenko_Res_Politicae_9.pdf.

36. Рейнгольд Г. Розумний натовп : нова соціальна революція / Пер. з англ. А. Гарькавого. 2006. 416 с.

37. Різновиди шахрайства у кіберпросторі. Що потрібно знати для власної кібербезпеки. Частина 1. URL: <https://cybermediatrack.com/kiber-kibershahrajstvo-kiberbezpeka>.

38. Садковий В. П., Назаров О. О., Домбровська С. М., Крутій О. М., Пономарьов О. С., Харченко А. О. Культура управління : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 218 с.

39. Селигмен А. Проблема довіри; пер. з англ. І. Мюрберг, Л. Соболева, 2002. 256 с.

40. Стратегія інформаційної безпеки України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069>.

41. Таран Ю. Довіра як національна ідея. URL: http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php.

42. Уколова Ю.С. Категорії «віра» та «довіра» – семантика відмінностей. *Наука. Релігія. Суспільство*. 2008. № 2. С. 192–200.

43. Фукуяма Ф. Довіра : соціальні чесноти та шлях до процвітання. АСТ ; ЕРМАК, 2004. 730 с.

44. Carnevale D. G., Wechsler B. Trust in the Public Sector : Individual and organizational determinants. *Administration and Society*. 1992. Vol. 23. P. 471–494.

45. Edelman trust barometer. Global Report 2019. URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf.
46. Giddens A. Functionalism : apres la lute. *Social Research*. 1976. № 43. P. 325.
47. Murnighan J. K. Paradoxes of Trust : Empirical and Theoretical Departures from a Traditional Model / J. K. Murnighan, D. Malhotra, J. M. Weber. *Trust and Distrust in Organizations : Dilemmas and Approaches* (The Russell Sage Foundation Series on Trust, Vol. 7); Eds. R. M. Kramer, K. S. Cook. Russell Sage Foundation Publications, 2004. P. 293–326.
48. Putnam R. D. «E Pluribus Unum : Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture». *Scandinavian Political Studies*. Johan Skytte Prize in Political Science. 2007. 30 (2). P. 137–174.
49. Rose R., Mishler W. T., Haerpfer C. W. Democracy and its Alternatives : Understanding Post-communist Societies. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press. 1998.
50. Sztompka P. Trust : a sociological theory. Cambridge : Cambridge University Press, 1999. 214 p.
51. Trust in Government. OECD. URL: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>.
-