Тема 8 Довіра як основоположний принцип побудови взаємин між владою та громадянами

## Довіра громадян до держави – основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова життя демократичного суспільства.

Громадяни, покладаючи на державу певні повноваження, підпадають в залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих державних службовців. Саме тому в природі довірчих відносин існують певні ризики – ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників держави та накладає на державних службовців моральні зобов’язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений *етичний* вимір.

 ***Довіра*** *– ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості у її правоті, вірності, добросовісності, чесності.*

Аксіоматичним є визначення довіри як морально-психологічної установки, що не належить до сфери права. Але дійове функціонування права є передумовою створення довірливих відносин. Однак і в правовій державі довіра не виникає автоматично, її укладення потребує часу та зустрічних зусиль з боку соціальних груп та інститутів.

Ознаки довіри зображені на *рис. 8.*

*Рис. 8.* ***Ознаки довіри***

Надійність виконання зобов’язань

**Довіра**

Передбачуваність

Точність, ефективність виконання зобов’язань

В залежності від ролі кожного із агентів взаємовідносин можна виділити види довіри:

1. довіра між *пасивним об’єктом* (людиною, групою людей, народом), більш уразливим та беззахисним та *активним суб’єктом* (лідером, елітою, супердержавою);
2. довіра між *активними суб’єктами*.
3. При цьому виді довіри той, хто довіряє, очікує, що його не обмануть, не порушать певних моральних зобов’язань. З іншого боку – активний суб’єкт довіри бере на себе зобов’язання виконувати свій обов’язок перед тими, хто йому довіряє. Державницький *патерналізм* базується саме на такому виді довіри. При надмірній опіці держави над своїми громадянами, встановлюється жорсткий контроль над суспільним життям, який може призвести до тоталітаризму, втрати суспільством довіри до влади.
4. Довіра має “зустрічно” активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі еґалітарності, на основі *партнерських* відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством.

Існує певна взаємозалежність між політичною і міжособистою довірою та потребою в адміністративній владі, що відображено на *рис. 9.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Висока міжособистай політична довіра |  | Низька потреба в адміністративній владі |
| Висока міжособиста довіра,але низька політична довіра |  | Помірна потреба в адміністративнійвладі |
| Низька міжособиста довіра,але висока політична довіра |  | Помірна потреба в адміністративнійвладі |
| Низька міжособистай політична довіра |  | Висока потреба в адміністративній владі |

## Рис. 9. Взаємозалежність між довірою та потребою в адміністративній владі (за Г.Райтом)

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади є:

* цілі, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам і очікуванням громадян, його окремих соціальних і соціально-демографічних груп. При цьому цілі можна поділяти залежно від ступеню їх відповідності загальним (у тому числі - моральним) нормам;
* успішність досягнення цілей*,* тобто ефективність державного управління - наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянинові результатів владної діяльності (М.Руткевич).

Процес встановлення довірливих відносин має свою динаміку. Державним органам Україні необхідно пройти всі етапи формування партнерських відносин з громадою, аби поновити довіру громадян до влади. Р.Акофф виділяє 3 етапи формування довіри – фази розрахунку, інформаційно-

довідну та тотожності. В державному управлінні проходження цих етапів буде пов’язане із специфічними задачами.

1. На фазі розрахунку держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни мають відчути, що їм вигідніше довіряти владним інститутами, навіть не дивлячись на деякий ризик. На цьому етапі громада має впевнитися в тому, що держава робить те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов’язання. Тут починає укладатися позитивний імідж державно- управлінських структур.
2. На фазі інформаційно-довідній на основі інформації та досвіду реалізації державної політики формується стійкий образ державних інституцій як тих, кому можна ( або не можна) довіряти. Саме на цій фазі має бути показано, що представники державної служби здатні від декларацій перейти до справ, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу з суспільством та до суспільного контролю. Результатом проходження цього етапу довіри є формування ефекту передбачуваності та надійності влади.
3. На фазі тотожності формується віра громадян у здатність державних інститутів відображати та представляти суспільні цінності, впевненість у стабільності соціально-економічного розвитку держави та його спроможності віднаходити дійові джерела розвитку країни. Ця фаза – найважливіший, але водночас найбільш складно досяжний етап створення довірливих відносин, який має продемонструвати спроможність держави ефективно реалізувати цілі, які відповідають інтересам та очікуванням громадян, його окремих соціальним групам, тобто ефективність державного управління.

Процес становлення довіри досить складний та довготривалий. Проте зруйнувати довіру виявляється дуже легко – непродуманими, необережними висловами або діями, недостатньо поважливим ставленням, сумнівами в чесності тощо. Соціологічні дані останніх років демонструють недостатній рівень довіри до представників державної влади.

Недовіра визначається як сумнів у вірності спільній справі, у готовності дотримуватися спільних інтересів або умов взаємного договору, у щирості мотивів дій людини.

Основними причинами недовіри до влади є:

* цілі, що офіційно проголошені в інтересах народу і країни в цілому, істотно відрізняються від цілей справжніх,
* проголошені цілі не досягаються.

Орієнтованість владних структур України не на служіння народу, а на служіння державі, а часто – й приватним інтересам, призвели до відриву держаних інститутів від розуміння потреб суспільного загалу, окремих його соціальних прошарків, почасти – до відсутності ефективних механізмів державного управління. Корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм, корупційність влади виступили суттєвими каталізаторами недовіри.

Різні країни переживають падіння довіри до влади. В цьому контексті можна говорити:

* про панування у суспільстві завищених *патерналістських* очікувань, які держава не виправдовує, що в свою чергу, позначається на її авторитеті;
* про пред’явлення до державного управління *підвищених* вимоги щодо його відповідності соціальному призначенню, а, отже, знаходження будь-яких дії владних структур під пильною увагою громадськості.

Недовіра може обумовлюватися і низкою інших причин, серед яких:

* організаційні причини – недостатність кваліфікованих і компетентних професіоналів, обумовлена переходом до нової моделі організації суспільства і зміною характеру роботи з громадськістю;
* ресурсні причини – недостатність фінансуванням державно- управлінських структур, відсутність необхідної матеріальної та технічної бази, обмеженість розташовуваних тимчасових ресурсів тощо;
* технічні причини – нездатність державних органів роз’яснювати громадянам мету та мотиви своєї діяльності, давати адекватне уявлення про характер цієї роботи та умови, у яких вони змушені працювати державні управлінці (Т.А.Чуднова).

*Кризи довіри, як зазначає Р.Роуз у своїй праці “Посткомунізм та проблеми довіри”, супроводжують і країни з розвинутими демократичними традиціями. Варто лише пригадати численні скандали, пов’язані з корупцією, у країнах, де демократичний порядок найбільше добре налагоджений, як стане зрозуміло, що підозри і недовіра до державного апарату і його офіційних осіб мають під собою підстави. Опитування суспільної думки, проведені в Сполучених Штатах і країнах Західної Європи, неодноразово виявляли значний рівень недовіри народу до урядових інститутів.*

*За Р.Роузом, високий рівень довіри до органів правління не є обов’язковим для забезпечення демократії. Завдяки тому, що в демократичних суспільствах мається величезна кількість інститутів, що борють за завоювання довіри народних мас, величезна кількість громадян можуть знайти визначені організації, на які можна покластися, як, утім, і інститути, яким не слід довіряти. Більш того, демократія вимагає постійного змагання між організованими групами, кожна з який прагне переконати окремих громадян у тім, що саме їхні інтереси вона представляє, і за допомогою цього завоювати їхню довіру.*

При існуванні розгалуженої організованої мережі громадських організацій, політичних партій вступають в дію механізми утримання суспільства в стабільному стані; протестні настрої не виливаються в некеровані, агресивні, “анархічні” виступи. Це ще раз підкреслює необхідність побудови громадянського суспільства як істотного важеля протистояння узурпації влади з боку держави та певного “буфера” між державою та громадянами, що здатен конструктивно вирішувати суспільні проблеми країни. А співробітництво державних інститутів з третім сектором, делегування певних соціально-економічних і культурних функцій громадським організаціям можуть мати не лише значні соціальні, але й морально-психологічні ефекти, які

виявлятимуться в зникнення відчуження між владою та громадою, укріпленні довіри громадян до влади. Адже громадяни очікують, що держава буде чутливо реагувати на їхні запити, потреби, інтереси, які у більш чітко оформленому вигляді представляє третій сектор. Взаємодія між владою та громадськими організаціями посилить *діалогове вирішення проблем* суспільного розвитку, сприятиме виробленню у людей навичок *співробітництва,* посилить відчуття *єдності*, *патріотизму* у суспільстві.

Однак це не применшує проблему довіри до влади в цілому та до окремих її представників.

Укріплення рівня довіри до органів державної влади – нагальна проблема сьогодення. Стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномену, який деякі дослідники називають “ірраціональною нелюбов’ю основної маси населення до чиновництва”, і який в силу його закріплення в “ментальних” прошарках свідомості надто складно подолати.

Створення атмосфери довіри у сфері державного управління є процесом багатовекторним (*рис. 10)*.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | ***Створення атмосфери довіри між державними******управлінцями та громадянами*** |  |
| **З боку громадян****до державних управлінців:** громадянин, звертаючись до державних управлінців, повинен бути впевнений, що йому сприятимуть у вирішенні його проблем, нададуть необхідну допомогу в усіх його правомірних діях і вимогах |  | **З боку державних управлінців до громадян:**державні управлінці повинні мати право на повагу своєї власної гідності, бути захищеними від грубості, хамства |
|  |

Визначається *авторитетом органів державного управління*  напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості

Визначається *особистою поведінкою кожного представника державного управління* у стосунках з населенням

## Рис. 10. Складові довіри між державними управлінцями та громадянами

Взаємодовіра складається з довіри:

1. З боку громадян до державних управлінців.

Звертаючись до представників держави, громадянин повинен бути впевнений, що йому сприятимуть у вирішенні його проблем, нададуть необхідну допомогу в усіх його правомірних діях і вимогах.

Ця довіра визначається:

1. *Авторитетом органів державного управління,* напрацюваннями його інституцій, їх репутацією у суспільній свідомості

Державні управлінці знаходяться в ореолі ставлення до організації. Наприклад, від негативного ставлення громадян до чиновництва незаслужено потерпають сумлінні працівники державної служби. Тому високий соціальний статус державного службовця у суспільстві забезпечується не лише матеріальним та соціальним його захистом, але й значним авторитетом державної служби у суспільстві. Створення високої репутації в очах громадськості потребує підвищення престижу державних органів, покращання системи відбору та удосконалення кадрів. Впровадження принципів гласності, рівного доступу громадян до державної служби, врахування ділових якостей та професійної підготовки претендентів на посаду, конкурсність, об’єктивність атестації посадових осіб сприятимуть укріпленню виконавчої влади компетентними, професійно підготовленими працівниками, дасть змогу забезпечити прозорість роботи державних інституцій, підвищити суспільний контроль за владою з боку громадськості.

1. *Особистою поведінкою кожного представника державного управління* у стосунках з громадянами.

Авторитет будь-якої організації в остаточному підсумку підтверджується або дискредитується, загалом формується діями конкретних індивідів, що її представляють. Виконуючий свої службові обов’язки представник державної влади повинний пам’ятати, що саме йому суспільство довірило вирішувати самі пекучі питання державного управління, і громадська думка має сприймати його вчинки як зразок, еталоном суспільної поведінки.

1. З боку державних управлінців до держави, до громадян.

Атмосфера довіри виникає у процесі взаємодії, що спонукає вести мову про необхідність ствердження довіри державних управлінців до держави, громадянами якої вони являються. Державні управлінці мають право на повагу своєї особистої гідності. Довіра передбачає спільну відповідальність, перевіряється практикою, досвідом. В державі повинні бути сформовані та втілюватися в життя механізми захисту державних управлінців від неправомірних дій громадян, хамства, несправедливих звинувачень тощо.

Недовіра до влади з боку громадян зумовлює і зворотну залежність, оскільки державна влада, за визначенням, має живитися народною підтримкою, без неї вона недієздатна. При стійкій недовірі до державних органів не лише громадяни, але й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин – навіщо реалізувати владу – залишається без відповіді.

## Забезпечення довірливого ставлення громадян до органів державної влади є одним із першочергових завдань, вирішення якого допомагатиме створенню ефективної системи владного управління та налагодженню гармонійних взаємин між громадянами та державними управлінцями.

Високий рівень довіри посилює *механізм співпраці* між державними органами та громадянами; низька довіра призводить до його послаблення.

Недовіра громадян до влади спонукає державу до реформування. Проте з іншого боку недовіра може бути обумовлена й швидким перебігом реформування.

*Кризи довіри до державних інститутів можуть виступати, за висновком М.Крозьє, зовнішніми проявами стрімкої трансформації сучасних суспільств, система державного управління яких вимушена реагувати на нові виклики на перебудовуватися*

*При цьому реформування державного управління може мати значні наслідки етичного характеру, що руйнуватимуть не лише довіру громадян до влади, але й довіру державних службовців до держави як інституту. Саме до таких наслідків призводить впровадження в державне управління управлінських прийомів бізнесу, налаштованих на отримання прибутків, перехід державної служби на надання послуг громадян, так званий “новий менеджеризм” в державному управлінні. Зсув етичних акцентів державної служби в бік прийнятих у бізнесі принципів йде врозріз із традиційними для цієї області ідентичністю, легітимністю і мораллю. Громадяни можуть утратити довіру до інституту державної служби як представницького органу, що презентує інтереси громадян. Експерти висловлювали думку, що вплив описаних змін в адміністративній етиці може в кінцевому рахунку викликати сумніви в легітимності державної служби.*

Кризи довіри спонукають державу до ревізії етичних встановлень, що прийняті в державних організаціях. Удосконалення довірливих відносин між громадянами та державними управлінцями неможливе без переосмислення духовно-моральних підвалин державного управління, тобто:

* змістовної зміни *моральних цінностей* представників державної влади;
* зміни *характеру взаємодії* державних управлінців з громадянами.

Передусім, докорінної зміни потребують моральні цінності представників влади, переорієнтація їх від установки “володарювати” на установку “служити” народу України. Первинним має стати налаштування та орієнтація на партнерство держави та громади, на пріоритет прав та свобод людини і громадянина. Для державних управлінців неприпустимими є прояви байдужості та свавілля при розгляді звернень та правомірних вимог громадян, упередженість у вирішенні службових справ, прихильність і надання переваг окремим фізичним і юридичним особам.

Ще однією складовою забезпечення довірливого ставлення громадян до державних органів є принципова зміна характеру взаємодії з народом. Для реалізації цієї цілі, крім виявлення і формування у посадових осіб державної влади високої етичної культури, потрібно вдосконалювати їх психологічну культуру, поширювати знання етикетних норм, правил поведінки. Ввічливість, коректність, шанобливість, стриманість, висока культура спілкування повинні стати нормами у контактах посадових осіб із громадянами. Навіть у ситуації, коли державний управлінець не спроможний вирішити проблему людини,

громадянин має відчути, що йому хотіли допомогти, ним не знехтували, його вислухали, зрозуміли, врахували його позицію. Саме тому державних управлінців необхідно навчати тому, як треба діяти і поводитися, щоб не підірвати довіру громадян до їхньої організації та влади в цілому.

При високому ступені довіри до влади державні управлінці (як представники *управлінської еліти*) мають високий авторитет, є референтною групою для громадян, тобто творцями взірців соціальної поведінки, на які орієнтуються не-елітні групи (*рис. 11*).

В демократичному суспільстві громадяни мають довіряти владним інститутам. Це вимагає кодифікації професійно-етичних норм, правил поведінки, які б “оберігали” суспільство від зловживань владою. Сам феномен довіри визначається в етичних кодексах як підґрунтя відносин влади і громади.

Державні управлінці



* Авторитетна, елітна, референтна група для

громадян

* Творці взірців соціальної поведінки, на які орієнтуються не-елітні групи

**Високий ступень довіри до влади**

## Рис. 11. Пов’язаність довіри з елітарністю державних управлінців

*Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) проголошує: державна посада, що є такою згідно з національним законодавством, – означає довіру до посадової особи та передбачає обов’язок діяти в інтересах суспільства.*

*В рекомендованому Комітетом міністрів Ради Європи Модельному кодексі поведінки державних службовців йдеться про те, що державний службовець завжди має поводитися себе таким чином, щоб суспільна довіра та віра у чесність, неупередженість та ефективність державної служби зберігалися та підсилювалися.*

Однак, довіра до влади не забезпечується законами, наказами та кодексами. Довіру потрібно завойовувати. Її формування вимагає “тривалої та позитивної історії співробітництва і згоди” (Р.Роуз) між владою та громадою.

Для цього мають бути задіяні й етичні важелі. Аксіологічним налаштуванням для професійної та етичної просвіти, навчання, підвищення кваліфікації може стати завоювання та підтримка довіри людей до організацій державної служби та до влади в цілому. Процес набору на державну службу та просування кар’єрною драбиною необхідно зорієнтувати на підтримку професійних кадрів, вагомою складовою професіоналізму яких є професійна

етика. Нагальним є відпрацювання механізмів перевірки моральних якостей і дотримання професійно-етичних норм поведінки.

Довіра з боку громадян до владних структур стимулюватиме працю державних управлінців, оскільки надаватиме їм відчуття значимості своєї діяльності, що призводитиме до зміцнення почуття професійної гідності, підвищення самооцінки. Це у свою чергу сприятиме виробленню і засвоєнню службовцями внутрішніх *моральнісних механізмів* запобігання використанню влади в корисливих цілях.