

*Князєва Олена Володимирівна,
к.соц.н., доц., доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування,
ОПІДУ НАДУ, м. Одеса
ORCID 0000-0001-5625-768X*

УДК 338.24: 336.02

doi 10.34213/db.20.01.01

ДОВІРА В ДИСКУРСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Довіра легко може стати «чарівним словом»,
яке використовується в якості мантри в риториці реформ.
Нікалас Луман. «Довіра і влада».

Програми адміністративної реформи в Україні часто стикаються з проблемою підвищення довіри до органів державного управління. Проте розпливчата концепція довіри часто призводить до суперечливого наукового дискурсу і відсутності практичних рекомендацій, спрямованих на те, щоб поліпити довіру. У статті проаналізовано підходи та концепції, які насамперед дозволяють зрозуміти, що насправді означає довіра в контексті державного управління, оцінити практичну цінність та ефекти довіри щодо державного управління.

Ключові слова: довіра до влади та державного управління (Д1); довіра держави до громадян (Д2); внутрішня адміністративна довіра (Д3); прото-концепції довіри; ефекти довіри.

Постановка проблеми. Останнім часом спостерігається різке підвищення уваги науковців до проблематики довіри як фактора ефективного державного управління. Аналіз наукових публікацій свідчить про те, що увага до довіри в дискурсі державного управління значно підвищилась, крім того, за останні два десятиліття довіра стала предметом міждисциплінарних досліджень. Однак конкретні дослідження про роль довіри в державному секторі залишаються дефіцитним. Аналіз наукових публікацій свідчить про те, що увага до довіри в дискурсі державного управління значно підвищилась. Особливо актуалізувалася дана тема в період пандемії Covid-19. Громадяни, політики громадські активісти однаково вважають, що довіра повинна бути необхідною метою, так і засобом ефективного управління. Підкреслюючи роль довіри в організації суспільного життя, відомий американський соціолог А. Селигмен зазначає, що влада, панування і насильство на якийсь час можуть вирішити проблему соціального порядку, організації поділу праці, але «вони не

здатні самі по собі забезпечити основу для підтримки цього порядку в довготривалій «перспективі» [1, с. 7]. Повільно, але неухильно тісний зв'язок між владою та громадянами за останні часи ослаб до такої міри, що громадяни втрачають віру у здатність політиків належним чином керувати державою, а органи влади не вірять у добрі наміри та підтримку з боку сектора громадянського суспільства. Не випадково саме довіра до влади є основним критерієм соціологічних опитувань: при дослідженнях громадської думки чимала роль відводиться довірі респондентів фактам, подіям, тенденціям, діяльності влади. Такі дослідження варіюються від порівняльних міжнародних досліджень (Європейське соціальне дослідження, Європейський барометр) до загальноукраїнських (КМІС, Рейтинг, центр Разумкова тощо). Низький рівень довіри політичними і публічним інститутам дослідники найчастіше пояснюють результатом низькою ефективністю публічного управління. І це є загальна тенденція.

Довіра досліджується у багатьох науках – в економіці, соціології, психології, філософії й політології та інших, однак єдиного визначення даного терміну між різними науковими напрямками немає. Причиною цього часто називають одночасне виникнення інтересу до дослідження довіри в різних дисциплінах. Так, С. Касталдо зазначає, що в усіх дослідженнях довіри можна побачити різноманітність типологій, однак чіткого визначення довіри немає. Причину цього він вбачає в тому, що довірою дуже часто називають різні явища. Їм було проаналізовано за допомогою комп'ютерного контент-аналізу цитовані визначення довіри (понад 70 різних визначень). У результаті він дійшов таких висновків:

1. У різних визначеннях довіру зазвичай пов'язують з очікуваннями, переконаннями, установками.
2. Довіра може проявлятися по відношенню до різноманітних об'єктів (сам індивід, інші люди, групи, організації, соціальні інститути).
3. Довіру часто описують як поведінку, дію, що можна визначити як «Дієвий аспект довіри» – суб'єкт проявляє довіру (або недовіру) через якісь дії

по відношенню до об'єкта.

4. При визначенні поняття довіри часто згадується результат його прояву – суб'єкт пророкує і оцінює наслідки наданої довіри по відношенню до об'єкта.

5. Довіру також пов'язують із ситуацією ризику при прийнятті рішень [2].

Крім цього, довіра дуже пов'язана з низкою подібних понять: віра, впевненість, покладання, тощо. Широко роз'яснюється дане поняття в контексті економіки, маркетингу, менеджменту, політичних наук, психології, біології та філософії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У 1979 р. Ніклас Луман написав, що існує «рідкісна література, головною темою якої є довіра» [3, с. 8]. Наприкінці 1990-х років соціальні, політичні та економічні реалії призвели до сплеску досліджень довіри в усьому світі, що в кінцевому рахунку зробило довіру предметом мультидисциплінарних досліджень. Однак, незважаючи на досить велику увагу до довіри, дослідницькій спільноті не вдалося сформулювати фундаментальну теорію довіри. Імовірно можна спостерігати велике поширення різноманітних теорій довіри, що мають окремий категоріальний апарат і різні рівні концептуалізації. Додатковою складністю стало те, що в своїх роботах дослідники спиралися на невизначені ідеї, що плутають проблеми довіри з позитивним або негативним ставленням до політичного керівництва або політичних інститутів, з відчуженням, з надіями і турботами або з упевненістю. На початку 2000-х років дослідницьке поле довіри все ще характеризувалося розпливчастими ідеями. Ситуацію, що склалася навколо дослідження довіри, американський дослідник Carnevale охарактеризував як «концептуальне болото» [4, с. 473]. Як не дивно, довіра є одним з об'єктів досліджень у галузі державного управління, але рідко використовується як центральна концепція в дизайні досліджень державного управління. У зв'язку з цим існуючі концепції довіри відносять до так званих прото-концепцій. Так, американський дослідник Роберт Мертон описує прото-концепцію, яка відрізняється від концепції і визначається як «загальна ідея, яка, будучи визначена, позначена, узагальнена й пояснена, могла б ефективно

спрямовувати дослідження на різноманітні явища» [5, с. 267]. Згідно з Луманом, використання таких прото-концепцій може бути проблемним для наукової дискусії щодо довіри. Тому, якщо ми вважаємо, що концепція довіри повинна використовуватися в державному управлінні, необхідно докласти чималих зусиль, щоб чітко визначити які можуть бути ефекти довіри для державного управління. Саме цьому і присвячена ця стаття.

Мета статті: ми сфокусували увагу на визначенні концептуальної основи дослідження довіри в державному управлінні, метою якого є формування управлінських стратегій, заснованих на довірі як інструменті ефективного управління.

Виклад основного матеріалу. Довіра до публічних і політичних інститутів вважається термометром політичного благополуччя, яка за замовчуванням вважається низькою в Україні та в інших нестабільних демократичних країнах. У сучасній Україні проблема (не) довіри є загостреною. Історичні чинники, особливості національного характеру, соціальні потрясіння наклали свій відбиток на атмосферу довіри і недовіри в сучасному українському суспільстві, породили систему перешкод і умов довірчих відносин між людьми. Політична і економічна нестабільність, часті кадрові перестановки як в уряді, так і на рівні місцевої влади, сенсаційні заяви про компромати на членів парламенту та уряду, виступи самих «обранців народу» в пресі, телебаченні та Інтернеті - все це в поєднанні з різким погіршенням рівня життя не може не відбиватися на настрої всіх верств населення [6, с. 399].

Падіння довіри населення майже до всіх політичних лідерів і діяльності політичних і соціальних інститутів, крім Президента України В. Зеленського, стає однією з важливих тем у багатьох контекстах сучасної України. Як відзначають дослідники, подібний соціально - психологічний стан суспільства в пост авторитарний період характерно не тільки для України. Багато країн Східної Європи також переживали період «краху масових ілюзій, що зв'язалися з перемогою демократичних сил» [7, с. 147]

На думку відомого польського соціолога П. Штомпки, контекст довіри -

людські дії, а не природні феномени. За відправну точку дослідження взято темпоральний аспект дії, орієнтація будь-якої дії в майбутнє. Недовіра з'являється в разі невизначеності і неконтрольованості майбутнього. Так, П. Штомпка визначає довіру як виражене в дію очікування щодо реакції партнера, яка виявляється для нас вигідною тоді, коли ставка на реакцію партнера, вигідна для нас. Таким чином, у даному визначенні видно, що автор концентрує увагу на раціональній складовій довіри, усвідомленні вигод, які далекі від почуттів симпатії або єдності цінностей [8].

Крім цього, П. Штомпка, пропонуючи аналітичну схему поняття «довіра», виділяє різні його типи: міжособистісна довіра (очікування, звернені до конкретним людям, з якими ми вступаємо в безпосередній контакт), суспільна довіра (очікування щодо суспільних категорій, громадських груп та громадських ролей незалежно від індивідуальних рис конкретних осіб); інституційна (довіра соціальним інститутам і процедурам); комерційна (довіра фірмам, виробникам, продукції); системна (довіра соціальним порядкам, режимам).

У главі 3 своєї роботи «Довіра як основа суспільства» П. Штомпка виокремлює два основних види довіри: міжособистісну і суспільну. На його думку, коли ми розглядаємо довіру до установ і організацій, «ми вже вступаємо на територію особливого різновиду суспільної довіри, яка визначається як «публічна». Школа, університет, армія, костел, суд, поліція, банк, біржа, уряд, парламент, підприємство це типові об'єкти цієї категорії. Міра довіри, яку люди надають різноманітним установам, відрізняється в залежності від суспільства, а також змінюється з часом» [9, с. 119]. Публічну довіру він визначає як «очікування, звернені до публічним особам, інституціям, організаціям, режимам, з якими ми маємо тільки опосередкований контакт (найчастіше через засоби масової інформації)» [9, с. 163].

Ще одним важливим різновидом інституційної довіри, на нашу думку, є «процедурна довіра», яку П. Штомпка визначає як «довіру до інституційних

практик або процедур, що базується на переконанні, що їх дотримання принесе найбільший ефект» [9, с. 119]. Автор наводить приклади зі сфери політики та економіки: «довіру до демократичних процедур (вибори, умови представництва, голосування більшості), які визнані найкращими способами задоволення інтересів найбільшої частини населення і досягнення самих розумних компромісів у ситуації конфлікту інтересів. У розділі 8 «Довіра до демократії» автор визначає довіру до держави та її інститутів як «публічну довіру або вертикальну довіру, на відміну від горизонтальної, що існує між громадянами» [9, с. 366]. Термін «вертикальна» передбачає, що довіра існує між партнерами, що знаходяться на різних рівнях у межах визначеної ієрархії, а саме на шаблях влади.

У науковій літературі довіра часто розглядається як особливість взаємовідносин окремих осіб, організацій і установ. Згідно з Коулсоном, «довіра описує відносини, які можуть бути між двома або більше особами, між окремими особами і організацією або між кількома організаціями» [10, с. 31]. І таких напрямків і взаємозв'язків може бути кілька. Основними напрямками (чи дослідними кластерами) є наступні: довіра громадян до органів публічної та державної влади (societal trust in government) (Д1); довіра держави до громадян (government trust in society (Д2); внутрішня адміністративна довіра (trust within government) (Д3). Зупинимося на цих кластерах докладніше.

Хоча підвищення довіри громадян до влади (Д1), з одного боку, має вирішальне значення для багатьох програм реформ, з іншого – в публічному дискурсі часто переважають повідомлення про зниження довіри громадян до уряду. Тим не менш, слід зауважити, що насправді існує мало фактів, що підтверджують зниження довіри до державного управління. У науковій літературі можна зустріти таке твердження, що «останнім часом у багатьох розвинених демократіях спостерігається тенденція поступового зниження рівня довіри до політичних інститутів» [11]. Цей факт, якщо він враховується дослідниками, зазвичай супроводжується деякою пояснювальною риторикою, оскільки з точки зору інституційного підходу виглядає як непередбачене

погіршення якості інститутів і демократії в зразкових країнах.

Ми вирішили перевірити це твердження, спираючись на результати моніторингового Європейського соціального дослідження. Для порівняння і виявлення переважаючих в європейських країнах тенденцій в аналізі використовувався індекс довіри, який розраховувався як середнє значення по шкалі від 0 до 10. Отже, розглянемо динаміку довіри політичним та публічним інститутам по країнам-учасникам дослідження на основі даних ESS.

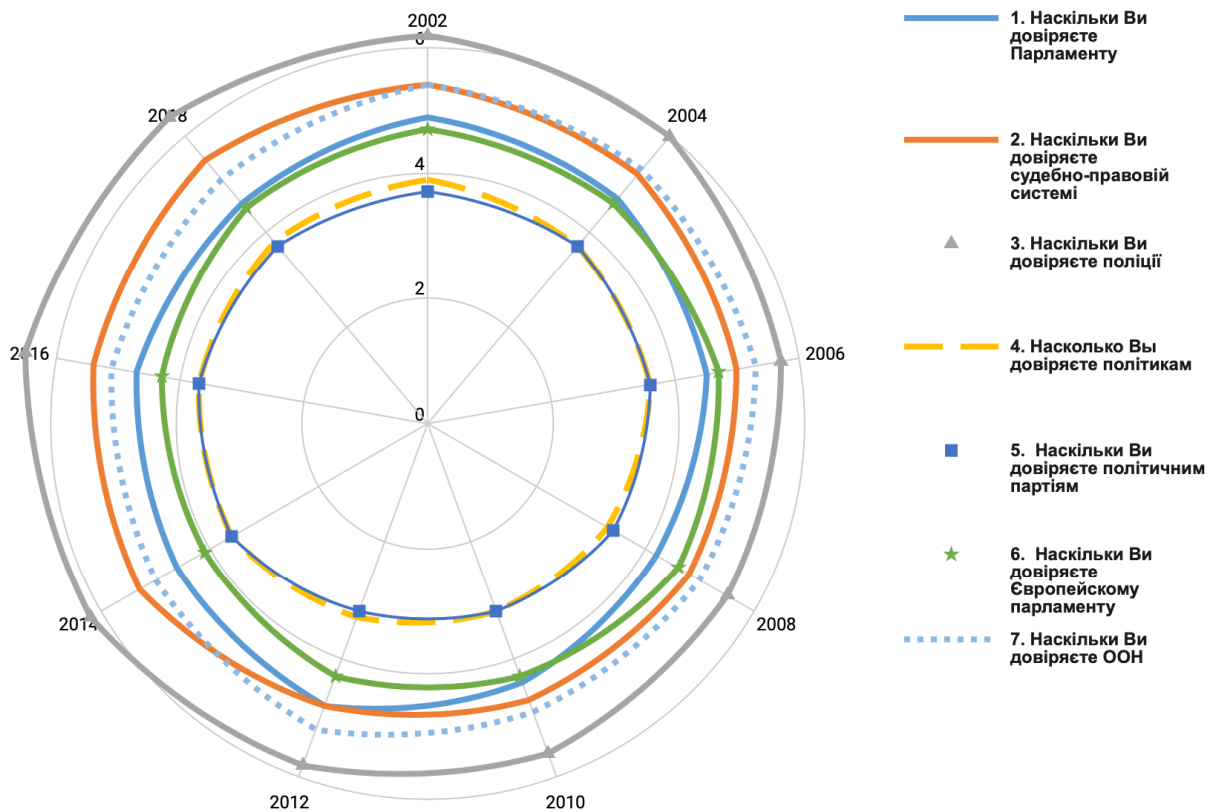
Опитування ESS проведені за строгими міжнародними стандартами. ESS-2002-2019 включає базовий тематичний модуль, присвячений різним аспектам взаємодії громадян з політичними та публічними інститутами. У ньому довіру і ставлення до влади вимірюються за допомогою наступних питань: «Скажіть, будь ласка, наскільки Ви особисто довіряєте парламенту ... (політикам, поліції, політичним партіям, Європейському парламенту, ООН?»). Для відповіді використовується шкала від 0 до 10, де «0» означає, що Ви абсолютно не довіряєте інституції, а «10» – що Ви повністю їй довіряєте». Представлена кругова діаграма (Рис. 1. Радіуси інституційного та узагальненого довіри), побудована на підставі середніх показників довіри в кожному раунді Європейського соціального дослідження з 2002 по 2018 рр. (див. табл. 1). На діаграмі показано, що найвищим рівнем довіри серед країн-учасниць проекту користується поліція. Середній показник рівня довіри поліції за весь період дослідження становить 6 балів за 11-бальною шкалою, максимальний рівень зафіксований у 2002 р., – 6,2 бала, мінімальний (2008 р.) – 5,5. Найменшим рівнем довіри користуються політичні партії та політики (середній показник довіри політичним партіям за весь період дослідження – 3,5 б., Політикам – 3,6 б.). Незначно знизилась довіра до цих інститутів у період кризи 2008–2009 рр.

Відчуття зниження довіри до уряду, здається, контрастує з розвитком довіри держави до громадян (Д2). Нові елементи реформи державного управління, заснованого на принципах партиципації та необхідності залучення громадян й інших громадських акторів в процес управління.

Таблиця 1

Рівень довіри. Середні показники серед європейських країн
(всі хвилі ESS 2002 – 2018)¹

Показник	Round1 (2002)	Round2 (2004)	Round3 (2006)	Round4 (2008)	Round5 (2010)	Round6 (2012)	Round7 (2014)	Round8 (2016)	Round9 (2018)
Довіра національному Парламенту	4,9	4,7	4,5	4,2	4,4	4,8	4,6	4,7	4,6
Довіра судово-правовій системі	5,4	5,2	5	4,8	4,7	4,8	5,3	5,4	5,5
Довіра поліції	6,2	6	5,7	5,5	5,6	5,8	6,2	6,5	6,4
Довіра політикам	3,9	3,7	3,6	3,3	3,2	3,3	3,6	3,7	3,8
Довіра політичним партіям	3,6	3,7	3,6	3,4	3,2	3,2	3,6	3,7	3,7
Довіра Європейському парламенту	4,7	4,6	4,7	4,6	4,3	4,3	4,1	4,3	4,5
Довіра ООН	5,4	5,3	5,3	5	4,9	5,2	5	5,1	5,1
Ви вважаєте, що більшості людей можна довіряти чи навіть зайва обережність не завадить?	5	5	5	4,8	4,8	5	5,8	5,3	5



¹ <https://www.europeansocialsurvey.org/about/>

Рис. 1. Радіуси інституційного та узагальненої довіри

І, якщо у сфері дослідження довіри до політичних і публічних інститутів уже накопичено багатий теоретичний та емпіричний матеріал, опубліковані сотні статей і монографій, проводяться моніторингові дослідження в різних країнах, і з кожним роком ця проблематика привертає все більше дослідників, довіру держави (представників публічної влади) до громадян та довіру всередині влади досліджено лише незначно [12]. На думку китайських дослідників, це і є відсутню ланку в дослідженнях довіри [13]. Недовіра державних службовців своїм громадянам є досить поширеним явищем в Україні (хоча досліджень на цю тему практично немає) і проявляється в небажанні чиновників залучати громадян до процесу прийняття рішень. Причина такої недовіри може бути багатогранною, починаючи від негативного попереднього досвіду, закінчуючи переконанням, що громадяни недостатньо обізнані і компетентні або мають глибокі негативні установки і очікування при взаємодії з державними службовцями. Дослідники відзначають, що подібна недовіра з боку чиновників може викликати відповідну реакцію, що призведе до взаємної динаміки. Тема (не)довіри чиновників громадянам актуалізується в той період, коли уряди хочуть зменшити бюрократизм та пов'язані з ним контроль і перевірки. «Вживаючи коротку метафору, не потрібно ставити поліцейського на кожному куті, щоб забезпечити собі очікуване поведінка громадян, їх довіру. З новітньої історії ми точно знаємо, які неймовірно розвинені інституції стеження, контролю і репресій створювали ті держави, які не мали довіри до громадян і не користувалися їхньою довірою, як функціонування цієї репресивної системи поглиблювало кризу довіри, замінюючи останню страхом» [9]. Така довіра формується під впливом різних факторів: зустрічей з громадянами, професійної освіти, репортажів у ЗМІ, член сім'ї, друзі, мистецтво і фільми. Що ще більш важливо, довіра влади (держави) до громадян обмежена адміністративним контекстом. Державні адміністратори несуть особливі зобов'язання, обумовлені специфікою роботи в особливому

середовищі, яке транслює суспільні інтереси. Ризики, вигоди та витрати, пов'язані з довірою, соціально закладені. Тому довіра до громадян залежить від того, як адміністратори сприймають соціальні норми про належну поведінку державних службовців по відношенню до громадян у демократичному суспільстві.

Міжособистісна довіра всередині влади пов'язана з безліччю ефектів, а саме: підвищення продуктивності, зниження витрат на транзакції і контроль, поліпшення якості послуг, вирішення конфліктів і більш широкий обмін інформацією та знаннями. Дослідники Flanders, Buttiens і Verhoest (2011) стверджують, що внутрішня довіра є центральним фактором успіху або невдачі різних загальнодержавних координаційних ініціатив.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. У даній статті представлені окремі позиції, які виникають у дискусії про роль (не)довіри в державному управлінні, яка триває вже кілька десятиліть. Одним з ключових невирішених питань є питання балансу між довірою, необхідною для ефективного функціонування демократичної системи і недовірою громадян, необхідною для здійснення соціального контролю. Вищезазначене питання стає особливо важливим у ситуації низької довіри до інститутів публічної влади і, як наслідок, зростання соціальної напруженості в суспільстві, активізації соціальних і політичних рухів. На нашу думку, провал існуючих форм інституціоналізації недовіри становить суттєву загрозу для нинішнього суспільно-політичного ладу і саме тому потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

Список використаних джерел

1. Селигмен А. Проблема доверия / пер. с англ. Москва : Идея-Пресс, 2002. 200 с.
2. Castaldo, S. Meanings of Trust: a Meta Analysis of Trust Definitions: Paper presented at Second Euram Conference. Stockholm, 2002.
3. Luhmann, N. (1979). Trust and Power. Chichester: John Wiley & Sons.
4. Carnevale, D. G. and Wechsler, B. (1992). Trust in the Public Sector: Individual and organizational determinants. *Administration and Society*, 23, 471–494.
5. Merton, R. K. (1984). Socially Expected Durations. In: Powell, W. W. and Robbins, R. (Eds.). *Conflict and Consensus. A Festschrift in Honor of Lewis A. Coser*. New York : The Free Press. 262–283)
6. Князева Е. В. Отражение феномена доверия/недоверия в обыденном сознании.

Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. 2008. Вип. 6 (12). С. 399.

7. Еремичева Г. В., Симпура Ю. Недоверие как социальная проблема современной России. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 1999. Вип. 4. (2). С. 147.
8. Штомпка П. Социология социальных изменений. Москва : Аспект Пресс, 1996.
9. Штомпка Петр. Доверие – основа общества. Москва : Логос, 2012. 445 с.
10. Coulson, A. (1998). Trust and contract in public sector management. A. Coulson (Ed.). *Trust and contracts: Relationships in local government, health and public services*. Bristol : The Policy Press. P. 9–34.
11. Терин Д. Ф. Конструкция политического доверия в России: эффективность и справедливость политических институтов. *Социологический журнал*. 2018. Т. 24. № 2. С. 90–109. URL: <https://doi.org/10.19181/sotsiour.2018.24.2.5846>.
12. Wu, J., & Yang, Y. (2011). Does public servants' trust in citizen raters really matter? evidence from mainland China. *International Public Management Review*. № 12 (1). P. 1–21.
13. Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review*. № 65 (3). P. 273–285.

References

1. Selyhmen, A. (2002). Problema doveryia. M : Ydeia – Press [in Russian].
2. Castaldo, S. (2002). Meanings of Trust: a Meta Analysis of Trust Definitions: Paper presented at Second Euram Conference. Stockholm.
3. Luhmann, N. (1979). Trust and Power. Chichester: John Wiley & Sons.
4. Carnevale, D.G. and Wechsler, B. (1992). Trust in the Public Sector: Individual and organizational determinants. *Administration and Society*, 23, 471–494.
5. Merton, R.K. (1984). Socially Expected Durations. In Powell, W.W. and Robbins, R. (Eds.). *Conflict and Consensus. A Festschrift in Honor of Lewis A. Coser*. New York: The Free Press, 262–283.
6. Knyazeva, E.V. (2008). Otrazhenye fenomena doveryia/nedoveryia v obydennom soznanyu. *Visnyk ONU im. I.I. Mechnykova, issue 6 (12)*, 399 [in Ukrainian].
7. Eremychevam, H.V., Sympuram, Yu. (1999). Nedoverye kak sotsyalnaia problema sovremennoj Rossyy. *Zhurnal sotsyolohyy y sotsyalnoj antropolohy, issue 4 (2)*, 147 [in Russian].
8. Shtompka, P. (1996). Sotsyolohyia sotsyalnykh yzmenenyj. Moscow: Aspekt Press [in Russian].
9. Shtompka, P. (2012). Doverye – osnova obschestva. Moscow: Lohos [in Russian].
10. Coulson, A. (1998). Trust and contract in public sector management. A. Coulson (Ed.). *Trust and contracts: Relationships in local government, health and public services*. Bristol: The Policy Press, 9–34.
11. Teryn, D.F. (2018). Konstruktsyia polytycheskoho doveryia v Rossyy: efektyvnost' y spravedlyvost' polytycheskykh ynstytutov. *Sotsyolohycheskyj zhurnal, vol. 24, 2*, 90–109 [in Russian].
12. Wu, J. & Yang, Y. (2011). Does public servants' trust in citizen raters really matter? evidence from mainland China. *International Public Management Review*, 12 (1), 1–21.
13. Yang, K. (2005). Public administrators trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), 273–285.

Knyazeva O. V.

PhD in Sociology, Associate Professor,

Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Department,

ORIPA NAPA, Odesa

ORCID 0000-0001-5625-768X

Trust in the discourse of public administration

Many interdisciplinary issues in the past two decades were focused on the concept of trust

as a constituent of good governance. But specific studies on the role of trust in the public sector remain scarce. However, the analytics of scientific publications reveal that attention to trust in the discourse of public administration had been increased. That became significant especially in the period of the Covid-19 pandemic. Citizens, politicians, public activists still believe that trust should be an essential goal and means of effective management. Despite considerable attention to the «trust» definition, the research community has failed to formulate a fundamental theory of trust. Rather, it is possible to observe a large spread of various theories, some of them exposing incompatible categorical apparatuses and various levels of abstraction. This article presents some thought-provoking issues arisen in discussions about the role of (no)confidence in the government, ongoing for several decades. This article describes the main aspects (clusters) of trust:

- citizens' trust in public authorities and government (societal trust in government)- (T1);
- citizens' confidence in the state (governmental trust in society) (T2);
- internal administrative trust (trust within government) (T3).

One of the key unresolved issues still remains the question of balance between trust (crucial for the effective functioning of a democratic system) and distrust of citizens required for the implementation of social control. The above question becomes particularly important in situations of low trust in institutions of public authority and, as a consequence, the growth of social tension in society, which fosters social and political movements. The failure of existing forms of institutionalization of distrust is a significant threat to the current socio-political system and therefore requires further study.

Keywords: societal trust in government, government trust in society, trust within government, proto-concepts of trust, effects of trust.

Надійшла до редколегії 20.06.2020 р.

