

Чорноморський національний університет ім. Петра Могили

Інститут державного управління

Кафедра публічного управління та адміністрування

ГУРЕНКО НАТАЛІЯ ЮРІЇВНА

**ДОВІРА ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК ФАКТОР
ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня

магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

Магістерською роботою є рукопис.

Робота виконана в Чорноморському національному університеті імені Петра Могили, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат педагогічних наук, доцент

ЧУБУК Руслан Валентинович

Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Рецензент: кандидат історичних наук, ст. викладач,

ШЕВЧЕНКО Наталія Володимирівна

Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Захист відбудеться 25 лютого 2020 року о 10 год. на засіданні кафедри публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету ім. Петра Могили, за адресою: м. Миколаїв, вул. 1-а Воєнна, 2.

З роботою можна ознайомитися на кафедрі публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету ім. Петра Могили, за адресою: 54003, м. Миколаїв, вул. 1-а Воєнна, 2.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. В умовах суспільно-економічних трансформацій, коли в усіх сферах життя українського суспільства формуються нові економічні відносини – виникає необхідність у суттєвих змінах підходів і пошуку нових механізмів і моделей взаємовідносин між громадянами і державною владою. Влада є: однією із фундаментальних засад політичного розвитку суспільства; невід’ємним атрибутом цього суспільства і необхідною умовою його існування. Будь-яке суспільство об’єктивно потребує наявності влади, яка протистоїть хаосу і безпорядку; перешкоджає поширенню руйнівних тенденцій, що небезпечні для суспільства. При цьому, засоби, за допомогою яких влада має спроможність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей є авторитет, право і примус.

Важливим є те, що без сформованості розвинутого громадянського суспільства неможливо проводити реформи, спрямовані на вдосконалення державного управління, яке вимагає реальної участі громадськості в обговоренні та прийнятті управлінських рішень. У зв’язку з цим, науковці пропонують вирішити два провідні завдання для старту суспільного розвитку України: перше завдання полягає в удосконаленні державного управління відповідно до тенденцій розвитку управлінської діяльності Європейського співтовариства. Друге завдання передбачає комплекс заходів для формування громадянського суспільства в Україні, оскільки недостатній рівень його розвитку гальмує позитивно-демократичні зміни; стримує продукування інноваційних ідей та ініціатив – тобто, не сприяють підвищенню рівня життя громадян у порівнянні з європейськими країнами.

Особливого значення в умовах тривалої економічної та політичної кризи набуває завдання *відновлення довіри до влади*, що спонукає, в першу чергу, до розвитку соціального діалогу з органами державної влади. До того ж, досвід урядування країн розвиненої демократії свідчить про те, що без

соціального діалогу неможливо домогтися ні прийняття результативних рішень, ні вдосконалення якості державно-адміністративних послуг, ні підвищення рівня довіри до органів державної влади тощо.

Загальновідомо, що передумовою для успішного функціонування всієї системи владних структур суспільства є такий стан громадської свідомості, за якого інститутам державної влади та їхнім керівникам делегуються певні повноваження, на підставі яких вони реалізують владні функції. Водночас, суспільство, делегуючи ці повноваження, визнає право державних інститутів ухвалювати обов'язкові правомірні рішення, здійснювати дії, запроваджувати механізми, що необхідні для реалізації прийнятих рішень, тобто, надає владі певний кредит довіри. Саме довіра громадян до органів державної влади пов'язує пересічних громадян з державними інститутами, чим підвищує як легітимність цих інститутів, так і результативність їхньої діяльності. Вчений Кембриджського університету Б. Міцтел, у довірі громадян до органів влади вбачав основи соціального порядку в сучасних суспільствах, акцентуючи увагу на тому, що зміни в модерному соціумі роблять формування довіри одночасно і важливим, і надзвичайно важким.

Саме довіра громадян до органів влади є однією із важливих характеристик суспільних відносин, яке визначає спроможність державної політики впливати на: формування громадянського суспільства, розвиток демократичних засад та соціально-економічний розвиток України в цілому.

Проблеми довіри громадян до органів влади у науковій літературі досліджувалися з 20-х років ХХ ст., проте справжня дискусія з цієї тематики розпочалася в останні десятиріччя ХХ ст. у працях зарубіжних дослідників: Ш. Айзенштадта, Б. Барбера, Н. Лумана, Б. Міцтел А. Селігмана, П. Штомпки, У. Шнейдера та ін. Зокрема були розглянуті: концептуальний аналіз довіри як наукової та практичної категорії (С. Castelfranchi); зв'язок між довірою до влади та довірою до інших інститутів суспільства (В. Rothstein); вплив етнічного різноманіття на довіру в суспільстві (R. Putnam) та ін.

Аналіз наукових досліджень і практики свідчать про те, що проблема довіри громадян до органів влади, також була предметом розгляду в наукових працях вітчизняних учених. Різні аспекти довіри вивчали такі українські вчені, як Є. Головаха, В. Ігнатов, А. Ковальова, О. Крутій, С. Макеев, В. Мальцев, І. Мартинюк, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, А. Ручка, Ю. Пахомов, А. Хохлова та ін. Водночас, в умовах сьогодення, важливі ідеї для дослідження феномену «довіри громадян до органів влади» розроблені недостатньо, тому набувають у вітчизняній науці все більшого поширення.

Враховуючи контекст презентованого дослідження, особливе значення мають наукові дослідження предметом яких були: задоволення соціальних потреб населення як умова підвищення його довіри до влади (Є. Глухачов, Т. Хомуленко, С. Клімова та ін.); якісні управлінські послуги як головна умова підвищення довіри населення до органів влади (Ю. Куц, О. Чаплигій та ін.); довіра громадян до органів влади та базових соціальних інститутів (П. Бурковський, С. Черненко, В. Яблонський та ін.). Проте, проблема «довіри громадян до органів влади» як фактору вдосконалення системи державного управління поки що розроблена недостатньо. Відтак, дуже актуальним є з'ясування природи, сутності та характерних ознак процесу формування довіри до влади як важливого критерію суспільних відносин.

Проблема довіри громадян до органів влади є однією із базових категорій у країнах з розвинутою демократією, оскільки саме рівень довіри тісно пов'язаний з конструктивністю рішень, що стосуються питань делегування повноважень і легітимності влади. Як свідчать результати досліджень, характер взаємостосунків між представниками влади та громадянами може бути різним. З одного боку, влада припускає владні взаємостосунки, керівництво і підкорення між представниками влади та громадянами. З іншого боку, влада розуміє, що: довіра до влади залежить від характеру реальних взаємодій, які складаються між владою і громадянами; надаючи кредит довіри до владних структур, громадяни сподіваються на захист, допомогу і підтримку в складних життєвих ситуаціях; хочуть бути

впевненими у здатності або нездатності влади відповідати їхнім очікуванням по відношенню до влади.

Довіра до влади та базових соціальних інститутів є предметом дослідження чисельних європейських та українських дослідницьких центрів. Основним експериментальним методом дослідження довіри до владних структур і соціальних інститутів є опитування громадської думки.

Проблема довіри органів влади є актуальною і для України. Насамперед, питання довіри або недовіри до органів влади є предметом моніторингових досліджень багатьох спеціальних проектів Інституту соціології НАНУ, Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, які свідчать про те, що органам державної влади в Україні не вистачає підтримки та лояльності з боку громадянського суспільства. Водночас, результати соціологічних досліджень, що здійснювалися упродовж усіх років незалежності України, свідчать, на жаль, про наявність критично-низьких показників рівня довіри громадян практично до всіх інститутів влади.

Актуальність окреслених проблем, їх соціальна і практична значущість, потреба в результативному вирішенні, недостатня теоретична розробленість – зумовили вибір теми магістерської роботи **«Довіра громадян до органів влади як фактор вдосконалення системи державного управління»**.

Об'єктом дослідження є процес вдосконалення системи державного управління шляхом підвищення рівня довіри громадян до органів влади.

Предметом дослідження є теоретичні засади формування і підтримки довіри громадян до органів влади, як фактору вдосконалення системи державного управління в Україні.

Мета дослідження полягає у: теоретичному обґрунтуванні механізмів формування довіри громадян до органів влади; актуалізації практичних аспектів публічного і соціального діалогу в країнах ЄС; виявленні основних тенденцій підвищення довіри між владою і громадянським суспільством.

Завдання дослідження:

- дослідити сучасні підходи до розуміння сутності та структури органів влади в Україні;
- виявити детермінанти довіри громадян до органів влади як важливого критерію суспільних відносин;
- проаналізувати моніторингові дослідження соціологічних центрів України щодо відносин довіри громадян до влади;
- систематизувати практичні аспекти публічного і соціального діалогу в країнах ЄС як досвід для України;
- теоретично обґрунтувати механізми та інструменти формування довіри громадян до органів влади;
- розглянути основні тенденції підвищення довіри між владою і громадянським суспільством;
- охарактеризувати перспективи модернізації публічної комунікації та СД в рамках імплементації Угоди про Асоціацію Україна-ЄС.

Методи дослідження. В магістерській роботі були використані такі методи досліджень: *абстрактно-логічний* – під час теоретичних узагальнень і формулюванні висновків; *порівняння* – під час аналізу результатів досліджень; *статистичні методи* – при систематизації та відображенні даних соціологічних опитувань за тематикою роботи.

Наукова новизна дослідження полягає у: розширенні аспектів взаємовідносин довіри громадян до органів влади на основі механізмів та інструментів формування довіри; актуалізації практичних аспектів публічного і соціального діалогу в країнах ЄС, як досвіду для України; виявленні основних тенденцій підвищення довіри між владою і громадянським суспільством.

Теоретична значущість роботи полягає в: аналізі праць провідних вітчизняних і зарубіжних учених; ознайомленні із законодавчими та нормативно-правовими актами, що стосуються довіри громадян до органів влади як важливого критерію суспільних відносин; виявленні детермінант

довіри громадян до органів влади; обґрунтуванні механізмів та інструментів формування довіри громадян до органів влади; здійсненні порівняльної характеристики основних понять «державна влада», «публічна влада», «публічність», «довіра» та інших.

Практична значущість роботи полягає у: розкритті актуальності та необхідності розвитку довіри громадян до органів влади; здійсненні аналізу моніторингових досліджень соціологічних центрів України щодо відносин довіри громадян до органів влади; систематизації та вивченні практичних аспектів публічного і соціального діалогу в країнах ЄС як досвіду для України; ознайомленні з інструментами та механізмами впровадження публічної політики в Україні.

Публікації. Основні результати роботи опубліковані у тезах, які розміщено у збірнику Науково-практичної конференції «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?», яка відбулася 2 грудня 2019 р., у Чорноморському національному університеті імені Петра Могили, м. Миколаїв.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Основний текст магістерської роботи викладено на 109 сторінках. В роботі розміщено 9 таблиць та 3 додатки. Список використаних джерел складається із 225 найменувань (із них 31 іноземні джерела), які викладено на 25 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; сформульовано об'єкт, предмет, мету, завдання; розкрито методи, наукову новизну і практичну значущість дослідження; наведено дані щодо апробації основних положень дослідження і публікацій; визначено структуру та обсяги магістерської роботи.

У **першому розділі** «Теоретичні засади діяльності органів влади в Україні» проаналізовано сучасні підходи до розуміння сутності та структури

органів влади в Україні; наведено детермінанти довіри громадян до органів влади як важливого критерію суспільних відносин; охарактеризовано основні поняття «державна влада», «публічна влада», «публічність», «довіра» та інші.

У ст. 5 Конституції України записано, що: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Оскільки народ є джерелом державної влади, то народний суверенітет є джерелом державного суверенітету України. У свою чергу, поняття «суверенітет народу» означає, що вся влада в Україні належить народові, тобто народ є єдиним джерелом державної влади. Отож, реалізуючи свій статус джерела влади, народ приймає участь в управлінні державою.

Органи державної влади здійснюють управління суспільством від імені народу на всій території України за допомогою державного апарату, видання і доведення до відома народу загальнообов'язкових правових норм та представляють державу у зовнішніх відносинах на міжнародному рівні. Феномен влади полягає у тому, що функціонуючи в надзвичайно складній соціальній системі – людському суспільстві, вона має різні масштаби свого впливу. Влада є невід'ємним атрибутом будь-якого суспільства і необхідною умовою його існування. Основними підходами до визначення поняття «влада» науковці вважають класовий, біологічний, психологічний, соціокультурний, раціоналістичний, ірраціональний та біхевіористський.

Згідно зі ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні представлена системою державних органів, здійснюється на засадах її поділу на *законодавчу, виконавчу та судову*, які мають відмінні державні органи та структури. Між ними існує механізм взаємодії, пов'язаний з їхніми взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом стримувань і противаги.

Важлива базова передумова для формування довіри до влади та її легітимації полягає у тому, що довіра може накопичуватись і викликати довготривалі економічно-політичні, позитивні зміни. Довіра сприяє співпраці не лише між людьми, але й є складовою соціального капіталу суспільства. До

того ж, посередництво неурядових громадських організацій сприяє зміцненню довіри населення до влади та основних державних інституцій, безпосередньо стимулює до отримання спільної, взаємної, а не приватної вигоди. Натомість, недовіра до влади може стати серйозною перешкодою на шляху економічного і політичного розвитку суспільства.

Науковці вважають, що існують три детермінанти довіри: культурологічна, інституційна та етична, а в кожній із них виокремлюють два рівня аналізу довіри: на мікро- та макрорівні. Однією із детермінант, що впливає на довіру громадян, є інформація, яку вони отримують від ЗМІ (телебачення, Інтернет, преса, радіо), що дуже різна за змістом (від незначної позитивної до негативної, що значно переважає). Важливо зацентрувати увагу на тому, що особливістю сприйняття зазначеної інформації є так званий фактор беззаперечності, коли порція нової інформації ймовірніше буде відкинута як неправдива, якщо вона суперечить сформованій раніше на власному досвіді, уже прийнятій людиною інформації. До того ж, спираючись на існуючу аксіому про те, що негативна інформація швидше сприймається, краще запам'ятовується, їй більше довіряють – варто зауважити, що незначна доля позитивної інформації, яку подають ЗМІ, наприклад, про роботу поліції, не впливає на уже сформовану у суспільстві загальну недовіру до працівників ОВС, оскільки негативні відгуки у значній мірі переважають позитивні.

У другому розділі «механізми та Інструменти формування довіри громадян до органів влади» здійснено аналіз стану моніторингових досліджень соціологічних центрів України щодо відносин довіри громадян до органів влади; розглянуто практичні аспекти публічного і соціального діалогу в країнах ЄС, які є цінним досвідом для України; охарактеризовано інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні.

Проблема довіри громадян до органів влади та соціальних інститутів є предметом моніторингових досліджень провідних вітчизняних науково-дослідницьких центрів та установ, таких як: фонд «Демократичні ініціативи», Центр соціологічних і маркетингових досліджень СОЦІС, Національний

інститут стратегічних досліджень, Центр Разумкова, «Мультиверсум» (Інститут філософії імені Г. С. Сковороди НАН України), «Стратегічні пріоритети» (Національний інститут стратегічних досліджень), «Політичний менеджмент» (Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України), «Психологія і особистість» (Інститут психології імені Г. С. Костюка НАПН України), «Соціологія: теорія, методи, маркетинг» (Інститут соціології НАН України) та інших.

Одним із основних експериментальних методів дослідження довіри громадян до владних структур і соціальних інститутів суспільства є опитування громадської думки.

Як показали результати проведеного дослідження соціологічною службою Центру Разумкова з 7 по 14 лютого 2019 р., громадяни України висловлювали довіру таким інституціям: волонтерським організаціям 67,0%; Збройним Силам України – 61,6%, Державній службі з надзвичайних ситуацій – 60,8%, Церкві – 60,6%, добровольчим батальйонам – 57,0%. До державних інституцій, яким довіра висловлюється частіше, ніж недовіра, відносяться: Державна прикордонна служба – довіряють 52,1% опитаних, не довіряють – 35,5%; Національна гвардія України – відповідно 50,1% і 38,3%; ЗМІ України – відповідно 49,0% і 43,2%; громадські організації – відповідно 44,9% і 41,0%.

Недовіряють громадяни України таким інституціям: державному апарату (чиновникам) – 82,9%; ЗМІ Росії – 82,8%; Верховній Раді України – 82,0%; судовій системі – 77,7%; політичним партіям – 76,8%; Уряду України – 75,3%; комерційним банкам – 74,8%; Президенту України – 70,9%; Прокуратурі – 70,4%; Національному банку України – 68,2%; Верховному Суду – 64,9%; САП – 64,5%; Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) – 64,3%; Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) – 63,9%; Антикорупційному суду – 62,3%; Конституційному Суду – 61,7%; профспілкам – 57,5% громадян не довіряють цим інститутам суспільства.

Повторне дослідження, яке проводилося з 1 по 7 листопада 2019 року соціологічною службою Центру Разумкова, показало такі результати: 37,5% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі (у вересні 2019 р. так вважали 57%, у жовтні 2019 р. – 45%); 35,4% – розвиваються в неправильному напрямі (у вересні – 17%, у жовтні – 29%).

У порівнянні з попередніми місяцями зменшилася частка тих, хто дотримується думки, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років (у вересні 2019 р. так вважали 41%, у жовтні – 34%, а у листопаді – 28,9%). Респонденти, які вважали, що Україна здатна їх подолати у більш віддаленій перспективі, становили (у вересні 2019 р. – 40%, у жовтні – 43,5%, а у листопаді – 46,3%); натомість, що не здатна їх подолати – відповідно (6%, 10% і 11,5%). Два останні варіанти відповіді обиралися респондентами на статистично значущому рівні частіше, ніж у вересні, але різниця з показниками жовтня є статистично незначущою.

Оцінюючи зміни в різних сферах суспільного життя за цей період, частіше респонденти вважали, що ситуація не змінилася (окрім тарифів і цін, де зазначається погіршення). Сфери, в яких респондентами відзначається покращення на статистично значущому рівні частіше, ніж погіршення: рівень свободи слова (на покращення вказують 20% опитаних, на погіршення – 14%), рівень демократії (відповідно 17% і 14%), обороноздатність країни (відповідно 19% і 16%), міжнародний імідж України (відповідно 25% і 22%).

Сфери, в яких погіршення відзначається на статистично значущому рівні частіше, ніж покращення: рівень цін і тарифів (на погіршення вказують 50% респондентів, тоді як на покращення – лише 5%), охорона здоров'я (відповідно 31% і 6,5%), соціальний захист (відповідно 28% і 7%), рівень добробуту родини (відповідно 27% і 8%), оплата праці (відповідно 24% і 5%), рівень стабільності (відповідно 28% і 12%), економічне становище країни (відповідно 23,5% і 9%), ситуація зі злочинністю (відповідно 22% і 7%), пенсійне забезпечення (відповідно 21% і 6%), освіта (відповідно 19% і 6%),

дотримання законності державними службовцями (відповідно 17% і 13%) тощо.

Серед провідних державних і суспільних інститутів респонденти висловлювали довіру до: Збройних Сил України (70,3%), волонтерських організацій (69,9%), Президента України (68,2%), Церкви (64,6%), Державної служби з надзвичайних ситуацій (63,4%), добровольчих батальйонів (62,1%), Національної гвардії України (58,3%), Державної прикордонної служби (57,5%), ЗМІ України (54,2%), громадських організацій (50,6%).

Недовіру висловлювали ЗМІ Росії (79,9%), судовій системі України загалом (73,2%), державному апарату (чиновникам) (68,5%), місцевим судам (67,9%), політичним партіям (66,4%), комерційним банкам (65,9%), Прокуратурі (63,0%), Верховному Суду (61,7%), Конституційному Суду України (58,2%), Антикорупційному суду (56,8%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (56,1%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (56,0%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (56,0%), Національному банку України (52,3%).

Результати моніторингового дослідження свідчать про стабільно низький рівень довіри населення як до центральних органів влади; так і до всіх інших державних інститутів суспільства.

Враховуючи необхідність вдосконалення публічного і соціального діалогу в Україні як засобу підвищення ефективності управління і проведення реформ, що передбачено Угодою про Асоціацію Україна-ЄС, документами ООН, проаналізовано практику застосування цих інструментів в країнах ЄС.

У третьому розділі «Основні тенденції підвищення довіри до влади та перспективи модернізації публічної комунікації» розглянуто основні тенденції підвищення довіри між владою і громадянським суспільством; охарактеризовано перспективи модернізації публічної комунікації та соціального діалогу в рамках імплементації Угоди про Асоціацію Україна-ЄС.

Країни ЄС обрали широкі рамки сфер національного СД, що виходять за межі обговорення традиційних питань трипартизму. Ключовими серед них є: питання зайнятості; оплати праці; розвитку трудових ресурсів і професійної підготовки; соціальний захист; трудове законодавство; безпека та гігієна праці.

У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» передбачена необхідність об'єднання зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для підвищення рейтингу України у світі. Для реалізації Стратегії основною передумовою є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.

Відповідальність влади у: проведенні реформ; забезпеченні балансу інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом; прозорій якісній співпраці за новими підходами; гарантуванні дотримання прав людини. *Відповідальність бізнесу* полягає у: підтримці та розвитку бізнес-середовища, держави і громадянського суспільства; сумлінній сплаті податків; здійсненні ефективного інвестування в економіку держави; дотриманні принципів чесної праці та конкуренції. *Відповідальність громадянського суспільства* – це контроль за діяльністю влади; діяльність громадянського суспільства відповідно до принципів гідності та неухильного дотримання Конституції та Законів України.

Важливо, що про завершення формування дієвої інституційної системи, здатної забезпечувати ефективну взаємодію влади та бізнесу, в основі якої чітко встановлені правила і норми їх саморегуляції – говорити поки що зарано. Це пов'язано з комплексом невирішених проблем, основними з яких є такі:

- 1) Недосконалість механізмів комунікації влади з бізнесом при визначенні пріоритетів розвитку України у політичній та соціально-економічній сферах;
- 2) Позиціонування влади як провідної, домінуючої, а не рівноправної сторони у взаємодіях з бізнесом, яка нав'язує свої «правила гри»;

3) Збереження системи диференційованого ставлення органів публічної влади до бізнесу, в основі якої механізми прямої (персоніфікованої) взаємодії та надання преференцій окремим бізнес-структурам (перш за все, наближеним до політичних сил, представлених у Верховній Раді);

4) Низький рівень соціальної відповідальності бізнесу, його ренто-орієнтована поведінка і намагання інтегруватися безпосередньо у владні структури (це стосується тих великих підприємців, які використовують політичну діяльність для розширення власного бізнесу – так званих олігархів);

5) Високий рівень корупції, передусім у політичній сфері, що призводить до домінування різних неформальних практик, які фактично витісняють на периферію політико-управлінських процесів формальні інститути, діяльність яких пов'язана з міжсекторальними взаємодіями.

В якості критеріїв оцінки взяті три основних принципи ефективного управління: *прозорість, участь і підзвітність*, які аналізуються крізь призму побудови взаємної довіри та зусиль, що докладаються органами державної влади та організаціями громадянського суспільства з метою досягнення соціальної інтеграції, розвитку, покращення умов життя. Соціальна роль сектора громадянського суспільства поступово зростає і відбувається поетапно: від надання інформації через консультації до діалогу і партнерства.

Розглянуто: основні тенденції розвитку відносин між громадянами і владою в контексті зміцнення взаємної довіри та забезпечення належного управління, що сприяє утвердженню демократичних принципів, верховенству права і сталому економічному розвитку; механізми сприяння розвитку довірчих відносин між владою та ОГС (надання інформації; консультації; підзвітність); пропозиції та рекомендації експертів ЄС щодо зміцнення довіри між державою та ОГС.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1) Влада є невід'ємним атрибутом будь-якого суспільства і необхідною умовою його існування. Основними підходами до визначення поняття

«влада» науковці вважають класовий, біологічний, психологічний, соціокультурний, раціоналістичний, ірраціональний та біхевіористський. Згідно зі ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні представлена системою державних органів, здійснюється на засадах її поділу на *законодавчу, виконавчу та судову*, які мають відмінні державні органи та структури. Між ними існує механізм взаємодії, пов'язаний з їхніми взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом стримувань і противаги.

2) Науковці вважають, що існують три детермінанти довіри: культурологічна, інституційна та етична, а в кожній із них виокремлюють два рівня аналізу довіри: на мікро- та макрорівні. Однією із детермінант, що впливає на довіру громадян, є інформація, яку вони отримують від ЗМІ (телебачення, Інтернет, преса, радіо), що дуже різна за змістом (від незначної позитивної до негативної, що значно переважає).

3) Аналіз моніторингового дослідження, яке проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 1 по 7 листопада 2019 р., показало наступні результати: 37,5% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі (у вересні 2019 р. так вважали 57%, у жовтні 2019 р. – 45%); 35,4% – у неправильному напрямі (у вересні – 17%, у жовтні – 29%).

У порівнянні з попередніми місяцями зменшилася частка тих, хто дотримується думки, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років (у вересні 2019 р. частка була: 41%, у жовтні – 34%, а у листопаді – 28,9%). Респонденти, які вважають, що Україна здатна їх подолати у більш віддаленій перспективі, становили відповідно (у вересні 2019 р. – 40%, у жовтні – 43,5%, а у листопаді – 46,3%); натомість, що не здатна їх подолати – відповідно (6%, 10% і 11,5%).

Серед провідних державних і суспільних інститутів респонденти висловлюють довіру до: Збройних Сил України (70,3%), волонтерських організацій (69,9%), Президента України (68,2%), Церкви (64,6%), Державної служби з надзвичайних ситуацій (63,4%), добровольчих батальйонів (62,1%),

Національної гвардії України (58,3%), Державної прикордонної служби (57,5%), ЗМІ України (54,2%), громадських організацій (50,6%).

Водночас, недовіру висловлюють: ЗМІ Росії (79,9%), судовій системі України загалом (73,2%), державному апарату (чиновникам) (68,5%), місцевим судам (67,9%), політичним партіям (66,4%), комерційним банкам (65,9%), Прокуратурі (63,0%), Верховному Суду (61,7%), Конституційному Суду України (58,2%), Антикорупційному суду (56,8%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (56,1%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (56,0%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (56,0%), Національному банку України (52,3%).

4) Враховуючи необхідність вдосконалення публічного і соціального діалогу в Україні як засобу підвищення ефективності управління і проведення реформ, що передбачено Угодою про Асоціацію Україна-ЄС, документами ООН тощо, доцільно було зробити короткий аналіз практики застосування цих інструментів в країнах ЄС. У результаті аналізу виявлено: формат і практика публічного діалогу в країнах ЄС визначається такими документами: Рекомендація CM/Rec(2007)14; Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень CONF/PLE(2009) CODE1, яким визначено чотири рівні участі, залежно від ступеня її інтенсивності у процесі прийняття рішень: інформація, консультація, діалог, партнерство.

Сьогодні в реальній інституціональній моделі взаємодії влади та бізнесу в Україні домінують неформальні інститути, такі як *корупція, непотизм, клієнтизм і тіньова економіка* (за розрахунками Мінекономрозвитку і торгівлі, у січні-вересні 2019 р. рівень тіньової економіки склав 32% від офіційного ВВП), що є суттєвою перешкодою для встановлення довіри, чітких норм і правил у питаннях взаємодії бізнесу та влади.

5) У 2015 р. був прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики», першим кроком якого було подолання проблеми політичного розриву. Цей Закон інституціоналізує два нових суб'єкти

реалізації регіональної політики: Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку (ст. 18) та Агенцію регіонального розвитку (ст. 19), які по суті мають забезпечити функціонування цього координаційного механізму. Основна функція, яку має виконати Агенція у горизонтальній складовій системи багаторівневої публічної політики – це реалізація державної політики через механізм координації, тобто налагодження взаємодії органів державної влади з громадським та приватним секторами.

Запропоновано механізми та інструменти для розробки політики довіри:

- першочерговим завданням уряду є розвиток України як сервісної держави, спроможної надавати якісні послуги громадянам як однієї з базових функцій публічного управління;
- впровадження механізму багаторівневого управління зумовлює появу низки управлінських завдань, пов'язаних з потребою адаптації до нових змін;
- прийняття ЗУ «Про засади державної регіональної політики» стало свідченням особливої значущості для розвитку місцевого самоврядування і регіонів у загальній структурі внутрішньої політики України;

б) Основні тенденції розвитку відносин між урядом і громадянами в контексті зміцнення взаємної довіри та забезпечення належного управління, що сприяє демократії, верховенству права і сталому економічному розвитку, представлені із кращих зразків та ідей міжнародної, європейської та національної практики. Найбільш поширеними інструментами співробітництва є: надання інформації; консультації; підзвітність. Експерти ЄС надали для України успішні приклади пропозицій, ініціатив та рекомендацій, які були апробовані в інших країнах-членах ЄС, щодо зміцнення довіри між державою та ОГС. Розроблено конкретні заходи, запропоновано набір об'єктивних і попередньо-визначених критеріїв для відбору тих громадських організацій, з якими органи державної влади встановлюватимуть співробітництво і партнерські стосунки.

7) Перспективними напрямками процесу інституціоналізації та подальшого розвитку взаємодії влади та бізнесу в Україні повинні стати:

- легалізація лобістської діяльності, підкріпленої відповідними змінами у нормативно-правовій базі, для забезпечення участі громадськості під час прийняття політико-управлінських рішень;
- посилення заходів протидії корупції на всіх рівнях (у т. ч. шляхом імплементації у діюче законодавство положень про політичну корупцію);
- розвиток системи інституцій та організацій, які мають представляти інтереси бізнесу як специфічної групи інтересів у трикутнику «влада – бізнес – громадянське суспільство»;
- створення сприятливих умов для інтенсивного залучення громадських об'єднань до вироблення публічної політики, посилення їх експертної участі у процесах прийняття стратегічних рішень на державному рівні;
- удосконалення політики розвитку державно-приватного партнерства;
- практична активізація національної програми підготовки державних службовців – фахівців для взаємодії держави та бізнесу; запровадження основних принципів публічної політики в діяльність державної служби;
- формування нового інструменту для функціонального представництва інтересів – Government Relations (взаємодія з урядовими структурами), – що охоплює практично всі сфери публічної діяльності.

Отже, серед основних завдань, мають бути забезпечені: проведення постійного аналізу діяльності регіональної та місцевої влади; проведення порівняльного аналізу результатів територіальної політики, що впроваджується; обов'язкова публічна звітність.

Список опублікованих праць за темою:

1. Гуренко Н. Ю. Становлення публічного управління в Україні за європейськими стандартами / Н. Гуренко // Збірник тез Науково-практичної конференції – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2019. – Вип. 22. – С. 54.

АНОТАЦІЯ

Гуренко Н. Ю. Довіра громадян до органів влади як фактор вдосконалення системи державного управління. – Рукопис.

Магістерська робота присвячена дослідженню довіри громадян до органів влади як фактору вдосконалення системи державного управління. У роботі проаналізовано сучасні підходи до розуміння сутності та структури органів влади в Україні; наведено детермінанти довіри громадян до органів влади як важливого критерію суспільних відносин; охарактеризовано основні поняття «державна влада», «публічна влада», «публічність», «довіра» та інші.

Особлива увага приділена аналізу моніторингових досліджень, що проведені соціологічними центрами України щодо відносин довіри громадян до органів влади; розглянуто практичні аспекти публічного і соціального діалогу в країнах ЄС, які є цінним досвідом для України; охарактеризовано інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні.

У магістерській роботі розглянуто основні тенденції підвищення довіри між владою і громадянським суспільством; охарактеризовано перспективи модернізації публічної комунікації та соціального діалогу в рамках імплементації Угоди про Асоціацію Україна-ЄС.

Ключові слова: громадська організація, соціальний діалог, публічний діалог, інститут громадського суспільства, європейська політика сусідства.

ANOTATION

Gurenko N. Yu. Citizens' trust in public authorities as a factor of improvement of public administration system. - Manuscript.

The master's thesis is devoted to the study of citizens' trust in the authorities as a factor in improving the system of public administration. The paper analyzes modern approaches to understanding the nature and structure of government in Ukraine; the determinants of citizens' trust in the authorities are given as an important criterion for public relations; The basic concepts of "state power", "public power", "publicity", "trust" and others are described.

Particular attention is paid to the analysis of monitoring studies conducted by sociological centers of Ukraine on relations of citizens' trust in the authorities; practical aspects of public and social dialogue in EU countries are considered, which is a valuable experience for Ukraine; The instruments and mechanisms of public policy implementation in Ukraine are described.

The master's thesis deals with the main tendencies of increasing trust between the authorities and civil society; Prospects for modernization of public communication and social dialogue within the framework of the Ukraine-EU Association Agreement are outlined.

Key words: public organization, social dialogue, public dialogue, institute of civil society, European neighborhood policy.