

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 232.2

А. В. БЕРЕЗА

ПАДІННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ГЛОБАЛЬНОМУ КОНТЕКСТІ

Розглянуто тенденцію зниження довіри до органів державної влади, що фіксується не лише у перехідних країнах, а й розвинених країнах Заходу. Відзначено, що вона пов'язана не лише тільки з нездатністю окремих держав справитися з наслідками економічної кризи, що розпочалася в 2008 р., а й недостатньою увагою до таких опосередкованих чинників, що впливають на рівень задоволення громадян державою як соціальна нерівність, якість державних послуг та дотримання принципу верховенства права.

Ключові слова: *довіра, нерівність, верховенство права, державне управління, популізм, демократія.*

Bereza Anatolii. Decreasing the trust in government in the global context

The tendency of decreasing the trust in government is considered, focusing on transition countries and developed states of the West. It is noted that it is related not only to the inability of individual states to cope with the consequences of the economic crisis that began in 2008, but also to the lack of attention to such indirect factors that affect the level of satisfaction of citizens by the state as social inequality, the quality of public services and observance the rule of law.

Key words: *trust, inequality, rule of law, public administration, populism, democracy.*

Згідно даних опитування, проведеного Геллап в 2018 році, рівень довіри українців до уряду різко впав з 24% у 2014 році до 9%, що є одним з найнижчих показників у світі (середній сві-

товий показник – 56%, а серед країн СНД – 48%)¹. До аналогічних висновків приходять і вітчизняні соціологи. В 2019 році найменше громадяни України довіряють Верховній Раді України (82% їй не довіряють), державному апарату (чиновникам) (81%), ЗМІ Росії (79%), політичним партіям (76%), судовій системі (75%), Кабінету Міністрів України (74%), комерційним банкам (72%), Прокуратурі (71%), Президенту України (69%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (69%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (68%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (68%), Верховному Суду та місцевим судам (по 67%), Антикорупційному суду (66%), Конституційному Суду (65%), Національному банку України (63%)².

Довіра означає позитивне сприйняття діяльності індивіда чи організації, що може базуватися на реальному досвіді, але значною мірою визначається суб'єктивною оцінкою індивідів. Незважаючи на певну суб'єктивність, в умовах демократичного режиму вона може вважатися до певної міри об'єктивним показником ефективності діяльності органів державної влади, їх спроможності забезпечити економічний розвиток. Довіра до органів державної влади сприяє кращому дотриманню правил та податкового законодавства, посилює соціальний та політичний консенсус, дає змогу заручитися підтримкою населення на період проведення непопулярних реформ, мобілізує громадян до участі у процесі прийняття рішень.

Високий рівень довіри також сприяє економічному росту через стимулювання інвестицій та споживання. Хоча довіра залежить від цілої сукупності чинників, найбільш важливими є рівень корупції в органах державної влади, якість публічних послуг та спроможність держави захищати громадян від зовнішніх та внутрішніх ризиків.

Вивчення ролі довіри у становленні та функціонуванні політичних та соціальних інститутів набуло особливої популярності на початку XXI ст. у зв'язку із масштабною трансформацією світового політичного ландшафту через крах соціалістичних режимів. Ця проблема розглядалася у працях

Г.-Д. Клінемана, Д. Фукса³, Н. Лумана⁴, І. Маркової⁵, Ф. Фукуями⁶, П. Штомпки⁷ та інших. Відносно недавно інтерес до цієї теми почав відроджуватися, про що свідчить праця К. Валієра⁸.

Падіння рівня довіри до органів державної влади є не лише проблемою України. Через десятиліття після початку економічної кризи менше половини громадян країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) – 42% довіряють органам державної влади, що свідчить про спад на 3% у порівнянні з 2007 роком. Найбільше падіння довіри – на 20% – зафіксовано в Чилі, Фінляндії, Греції та Словенії. З іншого боку, аналогічний рівень позитивних змін у довіри спостерігається в Ізраїлі, Німеччині та Словаччині. Однак в 2019 році лише позачергові вибори в Ізраїлі засвідчили підтримку населення діяльності уряду, оскільки Б. Нетаньяху вдалося перемогти і сформувати новий уряд. Водночас у Німеччині позиції правлячої коаліції ХДС-ХСС А. Меркель ослабли, а у Словаччині в 2018 році пройшли наймасовіші протести з моменту здобуття незалежності з вимогою розслідувати вбивство журналіста, що призвело до відставки уряду. Більше того, ріст популярності популістських партій, на нашу думку, не в останню чергу пов'язаний з падінням рівня довіри до органів публічної влади, зростанням розчарування більшості громадян розвинених країн Заходу у традиційній політиці, не здатній реагувати на зміну запитів виборців.

Як уже зазначалося, рівень довіри громадян перебуває під впливом цілої низки чинників, включаючи економічні та політичні (вибори, конституційна криза) процеси, чи інші важливі події, такі як надзвичайні події (природного і техногенного характеру) чи гучні скандали (наприклад, викриття фактів корупції). Більше того, очікування громадян можуть зростати швидше, ніж реагує уряд, змушуючи їх сумніватися у здатності органів виконавчої влади оперативної реагувати на нові запити.

Однак можна виділити додаткові фактори, що значною мірою визначають сприйняття громадянами результатів діяльності органів державної влади, зокрема соціальну нерівність,

що вимірюється за допомогою коефіцієнту Джині, дотримання принципу верховенства права та якість послуг, що надаються громадянам (зокрема у сферах охорони здоров'я, освіти та правосуддя).

Дотичним чинником, що впливає на рівень довіри до органів державної влади, є коефіцієнт Джині, який свідчить про справедливість доходів у конкретній країні. Загальносвітовою тенденцією є зростання нерівності у доходах у багатьох країнах, а у деяких країнах ОЕСР фіксується її високий історичний показник. Розподіл доходів через оподаткування та державні трансфери допомагає зменшити бідність та нерівність, тим самим зміцнюючи економіку та покращуючи соціальний добробут. Нерівність доходів має значний вплив не лише на індивідів та умови життя домогосподарств, але також на стан здоров'я громадян, та рівність життєвих шансів, рівень соціальної згуртованості і ступінь довіри до інститутів. Вона також перешкоджає довготривалому економічному росту, оскільки це обмежує зокрема можливості домогосподарств з низьким рівнем доходів вкладатися в освіту та освоєння нових професій. Це зменшує їх конкурентоздатність на ринку праці, ускладнює їх працевлаштування, скорочує час економічного процвітання, особливо в ході та після економічних криз.

Коефіцієнт Джині є стандартним показником нерівного розподілу доходів серед населення у конкретній країні. Вимірюється від 0 (кожен має однаковий дохід) і 1 (одна особа отримує всі доходи). Вплив політики розподілу доходів вимірюється через порівняння коефіцієнту Джині до і після оподаткування і державних трансферів. Нерівності в доходах зменшуються через систему податків і трансфери у всіх країнах ОЕСР, з середнім рівнем розподілу в 16% середнього доходу до оподаткування та трансферів. Приблизно у третині країн ОЕСР нерівність зменшується на понад 20% завдяки застосуванню державних трансферів та податковій політиці. Найвищі рівні перерозподілу зафіксовано в Ірландії та Фінляндії. У деяких країнах ОЕСР нерівність розподілу доходів зменшується на 5%, зокрема у Чилі, Кореї, Мексиці та Туреччині.

В середньому, рівень нерівності в країнах ОЕСР майже не змінився, залишившись на тому ж рівні, що був до початку кризи в 2007 році⁹. Найбільше зменшення нерівності доходів домогосподарств у період 2007–2013 рр. відбулося в Ісландії та Латвії, в той час як нерівність найбільше зросла в Естонії, Словаччині, Іспанії та Швеції. У цих країнах дохід працівників зменшився для нижніх 10% працюючого населення. Втрати в трудових доходах для верхніх 10% були мінімальними або навіть зросли. Це відображає типову для членів ОЕСР тенденцію до зменшення трудових доходів, особливо для нижніх 10%, в той час як трудові доходи і доходи верхніх 10% залишаються незмінними або ж збільшуються. Трудові доходи найбільш помітно знизилися у країнах, де економічна криза набула особливої гостроти, зумовивши високий рівень безробіття і зменшення заробітної плати, зокрема в таких країнах як Греція та Іспанія.

У контексті даної статті характерною рисою верховенства права як фундаментального правового принципу є рівність перед законом усіх фізичних і юридичних осіб, у тому числі органів державної влади та державних службовців. На практиці цей принцип реалізується через низку законів, кодексів та процедур, що надають рівний доступ до правосуддя, гарантують передбачуваність, надійність та підзвітність правової системи. Верховенство права вважається ключовим елементом хорошого державного управління, оскільки є необхідною передумовою для підтримання миру і порядку, надання публічних послуг, ефективного контролю над корупцією та економічним розвитком.

Дослідники зі Світового проекту справедливості (World Justice Project, СПП) запропонували досить системний і послідовний підхід до концептуалізації та вимірювання верховенства права. Згідно з їх методологією, існують чотири універсальних принципи, що сприяють його установленню та посиленню: 1. Держава та її представники (фізичні і юридичні особи) особи несуть відповідальність згідно з законом; 2) законодавство є чіткими, публічним, стабільними і справедливим;

воно застосовується послідовно й спрямоване на захист фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, включаючи безпеку людей та майна; 3) процеси, в ході яких закони приймаються, адмініструються і застосовуються, є чесними і ефективними; 4) правосуддя здійснюється вчасно достатньою кількістю компетентних, етичних і незалежних суддів, які дотримуються принципу нейтральності, мають відповідні ресурси, відображають склад спільнот, які вони обслуговують.

СПП вимірюють верховенство права за допомогою 8 показників, що включають різні аспекти концепції. Найбільш релевантними у даному випадку є два: обмеження влади органів державної влади¹⁰ та забезпечення фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, що вимірюються від 0 (найнижчий) до 1 (найвищий рівень). Перший включає конституційні й інституційні інструменти, що чітко визначають межі повноважень органів державної влади та представників держави, а також відповідальність останніх за порушення норм законодавства. Він також включає контроль з боку неурядових організацій за діяльністю органів державної влади, зокрема завдяки існуванню вільних та незалежних ЗМІ. Середній показник країн ОЕСР цього чинника становить 0,75 і майже половина усіх членів ОЕСР мають показник більше 0,8, а найкращі показники мають країни Північної Європи (Данія, Фінляндія, Норвегія та Швеція), а також Австрія, Нідерланди, та Нова Зеландія. Найгірші результати демонструють Угорщина, Мексика та Туреччина, які мають показники нижче 0,5 серед країн ОЕСР.

Показник захисту фундаментальних прав¹¹ ґрунтується на даних про ефективність діяльність правоохоронних органів, перебіг судових процесів та дотримання низки основних прав людини (зокрема, права на працю), закріплених у міжнародних угодах. Середній показник для більшості країн ОЕСР становить 0,77 за винятком Угорщини та Словенії, що мають значно кращі бали з фундаментальних прав, ніж з обмеження влади держави. Водночас Індія та Україна мають суттєво вищі показники щодо обмеження влади держави, ніж щодо фундаментальних прав.

Відповідно, очевидно є позитивна залежність між цими двома чинниками, що дає підстави стверджувати, що країни, які контролюють діяльність органів державної влади, також спроможні гарантувати базові права своїх громадян.

Не менш важливим показником довіри до діяльності уряду та держави загалом є те, як громадяни оцінюють якість публічних послуг, особливо в таких сферах як охорона здоров'я, освіта та правосуддя. За останні десятиліття зафіксовано зменшення задоволення громадянами країн ОЕСР якістю державних медичних послуг – середній показник країн ОЕСР зменшився з 71 до 70%, однак він має найвищу оцінку¹². Найбільше задоволені громадяни Бельгії, Норвегії та Швейцарії, а найнижчий – в Чилі та Греції. За останнє десятиліття найбільше падіння задоволення рівнем медицини спостерігалось у Греції, Ісландії та Японії, що до певної міри пояснюється складними наслідками економічної кризи, з якими стикнулися європейські країни. Серед українців рівень задоволення якістю послуг у сфері охорони здоров'я зріс з 22 до 24% без урахування результатів реформи фінансової системи медицини, що почала реалізовуватися в 2018 році.

Менш задоволені громадяни країн ОЕСР системою освіти та школами – в середньому 67%, що більше на 1%. Найбільше задоволених проживає в Ірландії, Норвегії, Швейцарії, а найнижчий – Чилі, Угорщині, Мексиці та Іспанії. В Україні цей показник також покращився лише на 1% – до 45%.

У країнах ОЕСР зафіксовано певне зростання рівня довіри до судової системи, хоча вона поступається медицині та освіті: середній показник виріс з 52 до 55%. В 2016 році найбільш задоволеними були громадяни Данії, Норвегії та Швейцарії, а найменше – в Чилі та Італії. Найбільшого прогресу у цій сфері досягнуто в Чехії, Німеччині, Японії та Ірландії, а найбільше погіршення спостерігається в Туреччині. В Україні теж зафіксовано певний ріст довіри громадян до судової системи та судів за 2007–2016 роки: він виріс з 8 до 11%, що опосередковано свідчить про успішність судової реформи, започаткованої в 2014 році.

Згідно даних СПП Україна дещо покращила свій показник співвідношення реалізації цивільного правосуддя та свободи суддів від впливу з боку держави, який був найгіршим у порівнянні з розвиненими країнами Заходу: з 0,33 в 2016 до 0,48 в 2018 і з 0,29 до 0,64¹³ відповідно при середньому показнику ОЕСР в 2016 0,77 та 0,7.

Отже, довіра до органів державної влади демонструє тенденцію до зниження не лише в Україні, а й більшості розвинених країн світу. Це можна розглядати не лише у загальному контексті кризи представницької демократії, неспроможної адекватно реагувати на виклики сучасності, а й як показник нездатності держави вирішити питання, пов'язані з якістю державних послуг, ефективністю судової системи, справедливим розподілом доходів між громадянами. Іншими словами, протидія сучасним негативним явищам у політичних процесах (зростання популярності популістських партій, маніпуляції громадською думкою, ріст незадоволення серед громадян традиційною політикою тощо) вимагає комплексного підходу до удосконалення діяльності державних органів паралельно із зміцненням інститутів представницької демократії.

1. Bikus Z. World-Low 9% of Ukrainians confident in government. URL: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx> (дата звернення: 12.09.2018). 2. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-dosuspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-oriientsii-gromadian-ukrainy-2>. 3. Klingemann H.-D., Fuchs D. Citizens and the state. Gloucestershire; Clarendon Press, 1998. 504 p. 4. Luhmann N. Trust and power. London: Polity, 2017. 224 p. 5. Markova I. Trust and democratic transition in post-communist Europe. London: British Academy, 2004. 232 p. 6. Fukuyama F. Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press, 1996. 480 p. 7. Sztompka P. Trust: A sociological theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 228 p. 8. Vallier K. Must politics be war?: Restoring our trust in the open society. Oxford: Oxford University Press, 2019. 256 p. 9. Government at a Glance 2017. Paris OECD Publishing. 280 p. 10. Constraints on Government Powers. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/constraints-government>. 11. Fundamental Rights. URL: <https://worldjusticeproject.org/>

our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor. **12.** Government at a Glance 2017. Paris OECD Publishing. 280 p. **13.** World Justice Project Rule of Law Index 2019. URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf.

Bereza Anatolii. Decreasing the trust in government of Ukraine in the global context

According to a Gallup survey conducted in 2018, the level of Ukrainian trust in government dropped sharply from 24% in 2014 to 9%, an is one of the lowest in the world. Trust means a positive perception of the activity of an individual or organization that can be based on real experience, but is largely determined by the subjective assessment of individuals. Despite some subjectivity the trust can be considered to some extent an objective indicator of the efficiency of public authorities, their ability to ensure economic development. Trust in government will lead to better compliance with the rules and tax laws, strengthen social and political consensus, provide the support of the voters for the period of unpopular reforms, and mobilize citizens to participate in the decision-making process. A high level of trust also contributes to economic growth through stimulating investment and consumption. Although trust depends on a variety of factors, the most important are the level of corruption in public authorities, the quality of public services and the ability of the state to protect citizens from external and internal risks.

Decreasing the level of trust in government is not only the Ukrainian problem. Decades after the onset of the economic crisis, less than half of the citizens of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – 42% trust in goernment, which represents a 3% decline compared to 2007.

The level of citizens trust is influenced by a number of factors, including economic and political (elections, constitutional crisis) processes, or other important events such as natural or man-made events or loud scandals (for example, the disclosure of corruption practice). Moreover, the expectations of citizens can grow faster than the government reacts, making them doubt the ability of the executive authorities to respond promptly to new demands.

However, it is possible to identify additional factors that largely determine the perception of citizens of the performance of public authorities, in particular social inequality, measured by the Gini coefficient, adherence to the rule of law principle and the quality of services provided to citizens (in particular, in the areas of health, education and justice).

Key words: trust, inequality, rule of law, public administration, populism, democracy.