

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.16

Світлана Верба
Андрій Галицький

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ДОВІРУ: СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК РЕСУРС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Матеріали представляють теоретико-методологічний аналіз концепції публічного управління через довіру, у межах якої соціальний капітал трактується як стратегічний ресурс ефективної державної служби. Показано, що довіра виступає ключовою умовою результативності реформ, легітимності влади та стійкості інститутів публічного управління.

Дослідження представляє міждисциплінарний підхід, який поєднує аналіз міжнародних практик довірчого врядування у Фінляндії, Данії, Естонії та Канаді з оцінкою відповідності українських нормативно-правових засад принципам прозорості, доброчесності та підзвітності. Визначено внутрішній і зовнішній виміри соціального капіталу, що формують довірчі відносини між державою і громадянами, та окреслено напрями розвитку довіри через етичне лідерство, відкриті дані, участь громадян і цифрову взаємодію.

Ключові слова: публічне управління, державна служба, соціальний капітал, довіра, доброчесність, відкритість, підзвітність, участь громадян.

Концепція публічного управління через довіру набуває дедалі більшого значення в сучасній науці та практиці державного управління. Її сутність полягає у розумінні, що довіра – це не лише етична чи психологічна категорія, а стратегічний ресурс державного розвитку. Саме вона визначає ефективність інститутів, рівень підтримки реформ, легітимність влади та соціальну згуртованість суспільства. На даний час, предметом дослідження багатьох поведінкових і соціальних наук є таке явище, як соціальний капітал. За визначенням Р. Патнема (інституційний підхід), соціальний капітал – це система норм, зв'язків і взаємної довіри, що полегшує кооперацію громадян у досягненні спільних цілей [1]. Ф. Фукуяма (ціннісний підхід) розглядає його як основу спроможності державних інститутів діяти без надмірного контролю, забезпечуючи добровільну координацію та відповідальність [2]. Соціальний капітал можна розглядати як міждисциплінарну науку та використовувати наступні підходи: соціо-антропологічний, соціологічний, економіко-інституціональний та політологічний. Його також можна розглядати за індивідуалістичним та мережевим підходами.

Сутність соціального капіталу наразі можна розглядати за сучасними концепціями: соціально-інституціональна (Т.Веблен, Д. Бернхем, Дж. Комманс), соціального простору (Т. Лукман, П. Бргер. Дж. Марено), економіки знань (П. Друкер), етатизму (Л. Гумплович), корпоративної соціальної відповідальності та «розумного егоїзму» (Г. Боуег, К. Девіс), заціквлених сторін і корпоративного громадянства (Дж. Барні, Р. Грант, Т. Джонс, Т. Дональдсон).

У сфері публічного управління соціальний капітал має внутрішнє і зовнішнє спрямування. Внутрішнє проявляється у довірі, співпраці та відкритій комунікації серед державних службовців, які формують культуру доброчесності й командної роботи. Зовнішнє – у довірі громадян до інститутів влади, прозорості рішень і готовності співпрацювати з державою. Як наголошує Світовий банк, довіра є системним ресурсом, який підвищує ефективність політик, зменшує адміністративні бар'єри й сприяє сталому розвитку [4]. Там, де є довіра, зникає потреба у надмірному контролі – замість нагляду формується спільна відповідальність.

Відповідно до підходів OECD, довіра до урядових інституцій формується на основі чотирьох характеристик: надійності, відкритості, доброчесності та інклюзивності [3]. Надійність означає стабільність політики і виконання зобов'язань; відкритість – доступ громадян до інформації та прозорість процедур; доброчесність – етичну поведінку службовців і боротьбу з корупцією; інклюзивність – залучення громадян до прийняття рішень через публічні консультації, цифрові платформи й дорадчі органи. Саме поєднання цих принципів створює довірче середовище, у якому держава стає партнером, а не контролером.

Міжнародна практика переконливо демонструє, що довіра є не наслідком, а передумовою реформ. У

Фінляндії, де рівень суспільної довіри перевищує 70 %, реалізовано модель *trust-based governance* [10]. Вона базується на делегуванні повноважень, мінімальному контролю й високій автономії службовців. Уряд діє послідовно, а муніципалітети впроваджують практики спільного проєктування державних послуг – від місцевого транспорту до соціальної підтримки. Це створює відчуття причетності громадян до управлінських рішень.

У Данії активно розвивається система відкритих консультацій через *Public Consultation Portal*, що дозволяє кожному громадянину впливати на законодавчі ініціативи [11]. Подібна модель створює культуру взаємної довіри та забезпечує високий рівень легітимності урядових рішень.

Особливо показовим є приклад Естонії, де довіра до держави формується через технології. Платформа *X-Road* надає громадянам можливість контролювати, які органи влади отримують доступ до їхніх даних [12]. Це забезпечує прозорість, захищеність і відчуття особистої участі у функціонуванні держави. Довіра тут ґрунтується не на формальних перевірках, а на взаємній відкритості.

Канада використовує *Public Trust Index* як індикатор ефективності публічної політики. Рівень довіри громадян щорічно аналізується урядом і стає підставою для коригування державних програм [13]. Як свідчить *Edelman Trust Barometer* (2024), Канада, Фінляндія та Данія посідають провідні місця серед держав, де довіра стала мірилом якості врядування [6].

Дослідження OECD і Світового банку доводять, що без довіри жодна інституційна реформа не є стійкою [3,4]. Саме довіра забезпечує суспільну згоду, знижує ризик опору змінам і дає можливість державі діяти ефективно навіть у періоди кризи.

Запропоновані міжнародні підходи до довірчого врядування органічно узгоджуються з українськими реаліями та нормативно-правовими засадами публічного управління. Вони співзвучні з положеннями Закону України «Про державну службу» (2015) [7], антикорупційного законодавства, *Антикорупційної стратегії України на 2023-2025 роки* [8] та *Концепції розвитку цифрової держави* (КМУ, 2022) [9]. Подібно до практик Фінляндії, Данії, Естонії та Канади, національна модель поступово орієнтується на етичне лідерство, розвиток цифрових інструментів, розширення участі громадян у прийнятті рішень і створення довірчого партнерства між державою та суспільством як основи ефективного врядування.

В українських реаліях довіра є водночас викликом і потенціалом. Попри низький рівень інституційної довіри до центральної влади, суспільство демонструє безпрецедентний рівень горизонтальної довіри – взаємодопомоги та солідарності. Волонтерські рухи, локальні ініціативи, громадські платформи стали прикладами самоорганізації, що змінили уявлення про відносини між громадянами та державою. За даними UNDP Ukraine [5], громади, які впровадили відкриті бюджети, публічну звітність і цифрові консультації, мають суттєво вищий рівень довіри навіть в умовах воєнного стану.

Публічне управління через довіру вимагає нової якості державної служби.

Основними напрямками є:

- формування етичної інфраструктури – впровадження кодексів поведінки, системи наставництва, стандартів прозорості та відповідальності;
- розвиток внутрішнього соціального капіталу – підтримка командної взаємодії, лідерства, орієнтованого на цінності, і психологічної безпеки службовців;
- налагодження партнерських комунікацій між владою і громадянами через консультації, платформи участі, спільне бюджетування та електронні петиції;
- розвиток цифрової довіри – відкриті дані, захист персональної інформації, прозорі механізми ухвалення рішень.

В Україні вже з'являються успішні приклади довірчого врядування. Показовим кейсом є екосистема Prozorro, DOZORRO та Prozorro.Sale, що поєднує державні органи, бізнес і громадськість на принципах відкритості та симетричної прозорості. Громадські організації здійснюють моніторинг державних закупівель, а бізнес працює в умовах чесної конкуренції, де виграє не «свій», а той, хто запропонував найкращі умови.

В Україні, з погляду накопичення соціального капіталу, дуже перспективним напрямком є процеси цифровізації, адже вони дозволяють поліпшити взаємодовіру між державою, бізнесом та громадянами. В процесах цифровізації з 2025 року передбачено створення таких платформ, які б стосувалися електронної взаємодії: для забезпечення задоволеності громадян (громадської безпеки, медичні, транспортні, моніторингу екології), для бізнесу (електронні послуги LegalTech, FinTech, InsurTech з використанням технологій блок-чейн та e-contracting, e-invoicing, e-docflow).

Механізм довіри описується як послідовність: прозорість процедур, сприйняття доброчесності, довіра громадян, підтримка реформ, ефективність політик.

За оцінкою Світового банку, довіра є інституційною інвестицією з відкладеним ефектом. Вона не створюється за наказом, а накопичується через сталість, передбачуваність і доброчесність дій влади. Коли

держава визнає помилки, дотримується слова й діє відкрито, громадяни починають сприймати її не як наглядача, а як партнера. Для усунення помилок в державі запроваджується боротьба з корупцією, взаємодія між державою і місцевим самоврядуванням, залучення громадян для вирішення місцевих проблем, підвищення рівня соціальної відповідальності бізнесу. На даний момент в Україні прослідковується значний потенціал накопичення позитивних соціальних відносин.

Соціальний капітал втілюється в соціальних зв'язках. Розвиток соціального капіталу в державній службі України має спиратися на поєднання європейських стандартів відкритості та національних традицій солідарності. Доцільно розробити рамку оцінювання політик довіри, яка включатиме індикатори участі громадян, час надання послуг, частку відкритих даних та рівень задоволеності державними сервісами. Це дозволить перевести довіру з етичної площини в практичну систему моніторингу ефективності врядування.

References

1. Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Retrieved from: <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037387/making-democracy-work> [in English].
2. Fukuyama, F. (2000). *Social Capital and Civil Society*. IMF Working Paper. Retrieved from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0074.pdf> [in English].
3. Building Trust in Public Institutions. (n.d.). (2021). www.oecd.org. Retrieved from: <https://www.oecd.org/gov/building-trust-in-public-institutions.htm> [in English].
4. Public Sector Reform and Citizen Trust. (n.d.). (2023). openknowledge.worldbank.org. Retrieved from: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/1a63a41d-7e7f-56b2-b5a5-7a6c6c9f3e74> [in English].
5. Ukraine Country Programme Document 2024-2027. (n.d.). (2024). www.undp.org. Retrieved from: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/Ukraine%20CPD.pdf> [in English].
6. Edelman Trust Barometer 2024: Global Report on Institutional Trust. (n.d.). (2024). www.edelman.com. Retrieved from: <https://www.edelman.com/trust/2024/trust-barometer> [in English].
7. Закон України «Про державну службу» No. 889-VIII від 10 грудня 2015 року [Law of Ukraine «On Civil Service» No. 889-VIII of December 10, 2015]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
8. Antykorupciina stratehiia Ukrainy na 2023–2025 roky: Закон України No. 332-IX від 20 червня 2023 року [Anti-Corruption Strategy of Ukraine for 2023–2025: Law of Ukraine No. 332-IX of June 20, 2023]. (n.d.). (2022). nazk.gov.ua. Retrieved from: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykorupciyna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf> [in Ukrainian].
9. Kontseptsiiia rozvytku tsyfrovoi derzhavy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 67-r від 17 лютого 2022 року [Concept for the Development of a Digital State: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 67-r of February 17, 2022]. www.kmu.gov.ua. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-kontseptsii-rozvytku-tsyfrovoi-derzhavy-67r> [in Ukrainian].
10. Good Governance: Finnish Society Is Based on Trust. (n.d.). (2023). toolbox.finland.fi. Retrieved from: <https://toolbox.finland.fi/themes/functionality-and-wellbeing/good-governance-finnish-society-is-based-on-trust> [in English].
11. Official Danish Public Consultation Portal. (n.d.). (2024). hoeringsportalen.dk. Retrieved from: <https://hoeringsportalen.dk/> [in Danish].
12. X-Road: Interoperability Services. (n.d.). (2024). e-estonia.com. Retrieved from: <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/> [in English].
13. Trust and Transparency Strategy. (n.d.). (2024). www.canada.ca. Retrieved from: <https://www.canada.ca/en/government/system/government-wide-reporting-spending-operations/trust-transparency/government-canada-trust-and-transparency-strategy.html> [in English].

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF POST-CONFLICT PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES FOR UKRAINE

The materials present a theoretical and methodological analysis of the concept of public governance through trust, within which social capital is interpreted as a strategic resource for effective public service. It is shown that trust is a key condition for the effectiveness of reforms, the legitimacy of power, and the stability of public governance institutions.

The study presents an interdisciplinary approach that combines an analysis of international practices of trust-based governance in Finland, Denmark, Estonia, and Canada with an assessment of the compliance of Ukrainian regulatory and legal frameworks with the principles of transparency, integrity, and accountability. It identifies the internal and external dimensions of social capital that shape trust-based relations between the state and citizens, and outlines directions for developing trust through ethical leadership, open data, citizen participation, and digital interaction.

Keywords: public administration, civil service, social capital, trust, integrity, openness, accountability, citizen participation.

Відомості про авторів / Information about the authors

Світлана Верба, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: mag_idu@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6156-1384>.

Svitlana Verba, Senior Lecturer, Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: mag_idu@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6156-1384>.

Андрій Галицький, бакалавр кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: halytskyiandrew@gmail.com.

Andrii Halytskyi, Bachelor's student of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: halytskyiandrew@gmail.com.