

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК: 35.078

*К. С. Глущенко,
аспірант кафедри Державного менеджменту,
Національної академії державного управління при Президентові України*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ

*K. Glushchenko,
postgraduate in department of public management,
National academy for public administration under the President of Ukraine*

PROBLEMS IN FORMATION OF GOVERNMENTAL POLITICAL IMAGE: SYSTEM ANALISYS

У статті проаналізовані наукові підходи до проблем формування іміджу центральних органів виконавчої влади. Автором обґрунтовані основні принципи формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади (стратегічність, справедливість, стабільність, довіра).

Автором були виділені проблеми формування іміджу центральних органів виконавчої влади. До таких проблем слід віднести наступні: відсутність єдиної Концепції формування іміджу центральних органів виконавчої влади; фрагментарність державної інформаційної політики; відсутність довіри населення до інституцій влади та державних службовців; негативні прояви в системі державного управління; недосконала співпраця владних структур з засобами масової комунікації; відсутність Етичного кодексу державного службовців та посадової особи місцевого самоврядування.

The article analyzes the scientific approaches to the problems of image forming central authorities. The author proved the basic principles of building a positive image of the central executive bodies (of strategy, justice, stability, trust).

The author has highlighted the problem of image formation of central authorities. These problems include the following: lack of a unified image of the Concept of central authorities; fragmented state information policy; lack of confidence in the institutions of

government and civil servants; negative developments in public administration; imperfect cooperation of authorities with the media; lack of the Code of Ethics of civil servants and local government entities.

В статье проанализированы научные подходы к проблемам формирования имиджа центральных органов исполнительной власти. Автором обоснованы основные принципы формирования позитивного имиджа центральных органов исполнительной власти (стратегичность, справедливость, стабильность, доверие).

Автором были выделены проблемы формирования имиджа центральных органов исполнительной власти. К таким проблемам следует отнести следующие: отсутствие единой Концепции формирования имиджа центральных органов исполнительной власти; фрагментарность государственной информационной политики; отсутствие доверия населения к институтам власти и государственных служащих; негативные проявления в системе государственного управления; несовершенство сотрудничества властных структур со средствами массовой коммуникации; отсутствие Этического кодекса государственного служащих и должностного лица местного самоуправления.

Ключові слова: *імідж, імідж органів державної влади, імідж центральних органів виконавчої влади, імідж державних службовців, проблеми формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади.*

Keywords: *image, the image of the government, the image of central authorities, the image of civil servants problem creating a positive image of the central authorities.*

Ключевые слова: *имидж, имидж органов государственной власти, имидж центральных органов исполнительной власти, имидж государственных служащих, проблемы формирования позитивного имиджа центральных органов исполнительной власти.*

Постановка проблеми. Проблеми формування іміджу центральних органів виконавчої влади пов'язано передусім з кризовими тенденціями розвитку сучасного українського суспільства. Суттєві негативні зрушення у всіх сферах життєдіяльності суспільства впливає на соціальне самопочуття населення України.

На даний час спостерігається тенденція щодо зниження довіри населення до владних інституцій, у тому числі органів державної влади. Громадяни зневірилися у можливості вирішення власних проблем центральними та місцевими органами державної влади, що в свою чергу, впливає на якість надання адміністративних послуг, отримання запитів населення на ці послуги, реформування системи надання цих послуг.

Можна констатувати, що владними структурами здійснюються кроки щодо врегулювання питання покращення іміджу держави, органів державної влади, державних службовців через формування державної інформаційної політики. Водночас, законодавчі акти, які приймаються, не є системними та, на жаль, не сприяють формуванню відкритого діалогу між владою та громадськістю, що в свою чергу не реалізує принципу відкритості та прозорості влади.

У зв'язку з вищезазначеним актуалізується питання визначення основних проблем формування іміджу державних органів влади, у тому числі іміджу центральних органів виконавчої влади. Через визначення проблем формування іміджу центральних органів виконавчої влади можна визначити шляхи удосконалення процесів та механізмів формування зазначеного іміджу.

Формування іміджу органів державної влади, у тому числі іміджу центральних органів виконавчої влади, – це складний процес, який вимагає координації діяльності не тільки інформаційних служб, а й структурних підрозділів, які займаються зв'язками з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз останніх публікацій свідчить про те, що вивчення усіх важливих аспектів іміджу, у тому числі й у сфері державного управління, досить повно здійснено багатьма вітчизняними і зарубіжними дослідниками у тому числі: Ю. Битяк, В. Дрешпак, С. Дубенко, Т. Гаман, Т. Желюк, Д. Кіслов, С. Колосок, Н. Ларіна, М. Логунова, В. Лола, О. Луцький, Ю. Падафет, О. Панасюк, І. Пантелейчук, Г. Почепцов, Є. Ромат, С. Сergyгін, Л. Усаченко, Т. Федорів, І. Хожило, В. Шепель та ін. Перелічені автори аналізують та обґрунтовують поняття «імідж», «політичний імідж», «імідж органів влади», «імідж державного службовця», «імідж посадової особи місцевого самоврядування», функції, методи та механізми формування іміджу. Авторами аналізуються проблеми формування та розвитку іміджу, визначаються напрями удосконалення іміджу, у тому числі політичного. Окремо розглянуті питання зв'язків з громадськістю як механізму формування позитивного іміджу держави, державного органу, державного службовця.

Водночас, не існує комплексного дослідження щодо визначення проблем формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

Метою статті є системний аналіз наукових досліджень щодо визначення проблем формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу.

Багато українських вчених констатують про недосконалість, а подекуди й відсутність виваженої, спрямованої на перспективу програми діяльності владних структур України щодо розвитку конструктивних зв'язків з громадськістю з метою формування позитивного іміджу влади та її представників.

Проблеми формування іміджу органів державної влади аналізуються з точки зору формування іміджу державних службовців, політиків, посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, на думку українських вчених [1-7; 9] суспільство турбує поведінка державних службовців і якість суспільних послуг, які вони надають, корупція і хабарництво, зволікання і тяганина, непрозорість і невизначеність адміністративних процедур, незахищеність від «свавілля чиновників», нерозумність державної політики та постійний фінансовий ризик, спричинений її непередбачуваністю, відсутність можливості реального громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Загалом основним критерієм ефективності чиновника є здатність нести відповідальність за прийняті рішення, а також і за його бездіяльність. Як показує практика, чим гучніші заяви роблять державно-управлінські структури і чим менш рішучими виявляються їх дії, тим меншу ефективність вони декларують, тим негативніший імідж вони мають в очах громадськості. Важлива роль при позиціонуванні такої діяльності належить державно-управлінським службам зв'язків з громадськістю, які таку неадекватність заяв та дій можуть намагатися спростовувати іншими комунікативними засобами, зокрема шляхом зосередження уваги громадськості на позитивних рішеннях влади, а подекуди і шляхом переключення уваги громадськості на інші «новинні приводи», які за таких умов можуть створюватись штучно.

Це в свою чергу впливає на формування позитивного іміджу не лише державних службовців, а всієї системи державного управління.

Процес формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади має здійснюватися поступово, цілеспрямовано, постійно.

На думку українських дослідників Т. Гаман та О. Андрійчук сьогодні пріоритети в діяльності інформаційних служб органів державної влади надаються комплексу прес-посередницьких функцій інформування громадськості реагуючого характеру, розрахованих на разовий ефект. Дострокові програми наукового дослідження та аналізу стану громадської думки в умовах системної трансформації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства, вивчення потреб громадськості в сучасних умовах відсутні, стан просвітницько-виховної та пропагандистської роботи серед різних цільових груп і громадськості є незадовільним [2, с. 410].

І. Пантелейчук зауважує, що позитивний імідж органів державної влади є показником авторитету та успішності держави як на внутрішній, так і на міжнародній арені, свідчить про її економічну міць, багатство, впливовість, добробут населення, здатність швидко реагувати на глобальні виклики. Процеси глобалізації, що стали визначальним чинником розвитку сучасної цивілізації, потребують оперативності та координованості дій інститутів державної влади національних держав, що можливо досягнути лише за рахунок конструктивної, злагодженої співпраці з громадськістю [7, с. 5].

Криза українського суспільства призвела до серйозних духовних та моральних наслідків в усіх сферах, у тому числі і в державній службі. Негативні процеси, які торкаються державної служби, гостро зачіпають її етичний бік, що є однією із складових культури управління державного службовця. В уяві людей державний службовець – це не просто спеціаліст, це – людина, яка виступає від імені держави. Поведінка державного службовця, незалежно від того, до якого виду державної служби належить його посада, його ставлення до справи, до громадян, його мова, зовнішній вигляд формують не тільки його власний авторитет, але й авторитет тієї служби, яку він уособлює, і держави [1].

Водночас, слід зазначити, що неможливо відокремити імідж державного службовця від іміджу органу державної влади. С. Сergyгін зазначає, що поняття «імідж держави, державної влади» є корпоративним уявленням громадян, яке формується в громадській думці творами мистецтва, ЗМІ та PR-технологіями та інтегрується як з окремих образів державних осіб, так і з оцінок діяльності гілок і органів влади, стану загальнодержавної політики та рівня її соціальної спрямованості [10].

На думку С. Могильного, проблема позитивного іміджу кадрів органів державної служби та посадових осіб місцевого самоврядування особливо гостро постає в переломні моменти розвитку суспільства, коли зростає тиск зовнішніх обставин, а внутрішні незгоди розхитують самі основи державної влади і всієї системи управління. Це веде до розбалансованості владних повноважень, стримує впровадження інноваційних технологій управлінського контролю із забезпеченням зворотного зв'язку. А він передбачає комплекс наукових засобів оперативного спостереження та аналізу змін у стані об'єкта [5].

Позитивних характеристик іміджу центральних органів виконавчої влади може надати їх «презентація» суспільству як компетентних структур, укомплектованих професіоналами, які мають досвід практичної ефективної діяльності. Водночас, владні структури повинні бути позиціоновані як органи відкриті, прозорі, доступні для діалогу, дискусій, пропозицій, співпраці. Їх діяльність має носити публічний характер через підзвітність перед населенням, інформування про плани, перспективи діяльності, прийняті рішення, їх мотиваційні підстави, шляхи і засоби досягнення поставлених цілей.

У сфері державного управління суспільне уявлення про владу складається не тільки з інтегрованого уявлення про весь спектр державних осіб, а й з оцінок рівня організації роботи як окремих органів влади, так і всієї системи державного управління [6]. Для створення умов позитивного сприйняття влади населенням, атмосфери партнерства між владою і суспільством необхідно забезпечити їх підкріплення позитивними образами всього масиву державних службовців.

Крім того, на формування іміджу державної влади відчутний вплив має зовнішнє середовище, зокрема оцінювання громадськістю діяльності органів державної влади, ефективності виконання ними своїх функціональних обов'язків. Таким чином, можна стверджувати, що імідж державних установ, у тому числі імідж центральних органів виконавчої влади, носить оцінний характер. Рівень оцінювання іміджу може корелюватися, змінюватися відповідно до умов суспільно-політичного, соціального – економічного та культурного розвитку суспільства. Оцінка іміджу органів державної влади може здійснюватися за двома показниками: дія (діяльність) та поведінка. Оцінка діяльності органів державної влади визначається рівнем виконання ними своїх функціональних обов'язків, а також наслідками їх функціонування для суспільства. На визначення якісних характеристик іміджу (позитивний/негативний) впливає стиль поведінки державних службовців, їхнє ставлення до представників громадськості. Варто зазначити, що ці оцінки ґрунтовані на суспільних домовленостях, значна частина яких виражена в законах і підзаконних актах, що стосуються, зокрема, діяльності органів державної влади [6-7].

Проведений аналіз літератури з проблематики дає підстави виділити основні принципи формування позитивного іміджу органів державної влади, до яких слід віднести наступні. Так, перший принцип – це далекоглядність (стратегічність) центральних органів виконавчої влади характеризує їх здатність запропонувати громадянам перспективні та ефективні програми розв'язання суспільно-політичних та економічних проблем.

Другий принцип – справедливість центральних органів виконавчої влади передусім пов'язується із законністю, відкритістю та прозорістю їх діяльності, а головне із дотриманням чітких етичних та правових стандартів суспільної життєдіяльності, в протилежному випадку влада ризикує виглядати в очах громадськості беззаконною, безвідповідальною і високо корумпованою.

Наступний принцип – стабільність функціонування центральних органів виконавчої влади створює ефект передбачуваності та перспективності процесів реалізації державної політики. Саме стабільність, яка характеризує ефективну реалізацію функцій державного управління є важливою складовою формування рівня довіри до влади з боку громадськості. Від того наскільки влада є стабільною залежить тривалість комунікативного зв'язку влади та громадськості [3].

Довіра до центральних органів виконавчої влади є також принципом формування позитивного іміджу органів влади та може бути досягнута лише за тих умов, якщо остання доводить свою стратегічну спрямованість надавати об'єктивну інформацію громадськості про свої рішення, декларуючи тим самим відкритість та прозорість своїх дій.

Формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади посідає важливе місце в системі державних пріоритетів. Для цього існують об'єктивні причини: по-перше, бурхливий розвиток інформаційно-комунікативних технологій, які гранично розширили межі іміджевого впливу державного апарату; по-друге, чітке усвідомлення органами державної влади тієї важливої ролі, яку відіграє зважена іміджева політика в забезпеченні ефективності державної політики та реалізації національного інтересу [7, с. 6].

На підставі проведеного аналізу літератури з проблематики можна визначити наступні проблеми формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

По-перше, відсутність єдиної Концепції формування іміджу центральних органів виконавчої влади. Існує безліч нормативно-правових актів України, які декларують принципи прозорості та відкритості влади через посилення ролі громадськості при прийнятті управлінських рішень. Зокрема, це закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про доступ до публічної інформації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» та ін. Водночас зазначені нормативно-правові акти не сприяють формуванню позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади.

По-друге, фрагментарність державної інформаційної політики, у тому числі, формування зв'язків з громадськістю. Нормативно-правові акти, що формують державну інформаційну політику, лише в деяких аспектах розвивають інформаційне поле щодо діяльності центральних органів виконавчої влади, однак не впливають на

ефективне формування іміджу цих органів.

По-третє, відсутність довіри населення до інституцій влади та державних службовців. Образ державного службовця є важливою складовою у формуванні іміджу центральних органів виконавчої влади. Формування іміджу державного службовця ускладнюється тим, що в Україні довгий час не існувало власної державно-управлінської системи, а створена після проголошення незалежності система державного управління перебуває у стані постійних змін та трансформацій. Крім того, як продемонстрував проведений аналіз, у населення України склалося негативне ставлення до чиновників, а також державних інституцій.

По-четверте, негативні прояви в системі державного управління, такі як: непрофесійність, корупція, протекціонізм, непрозорість прийняття управлінських рішень, негативно впливає на формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

По-п'яте, відсутність комплексної програми владних структур щодо формування конструктивних зв'язків з громадськістю та врахування думки населення України під час прийняття та реалізації важливих управлінських рішень.

По-шосте, недосконала співпраця владних структур з засобами масової комунікації (ЗМК), які висвітлюють діяльність центральних органів виконавчої влади. Слід врахувати налагодження та постійний зв'язок ЗМК з центральними органами виконавчої влади під час розробки Концепції формування іміджу центральних органів виконавчої влади. Крім того: ЗМК уособлюють собою фактично «четвертою владою» та мають досить велику довіру населення; ЗМК являють собою так званого посередника між центральними органами виконавчої влади та населенням країни; ЗМК фактично через свої інформаційні повідомлення змушують центральні органи виконавчої влади звернути на свою діяльність та результати прийнятих рішень.

По-сьоме, потребує прийняття Етичного кодексу державного службовців та посадової особи місцевого самоврядування з метою формування позитивного іміджу зазначених осіб. У зазначеному Кодексі слід зазначити не тільки обмеження поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також їх звітування перед громадськістю за свою діяльність, що налагодить співпрацю між центральними органами виконавчої влади та громадськими інституціями.

Висновки.

З метою формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади потрібно, щоб державна політика знаходила підтримку розуміння в суспільстві через планову діяльність органів державної влади з громадянами, інститутами громадянського суспільства.

До основних принципів формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади належать: стратегічність, справедливість, стабільність, довіра.

Автором були виділені проблеми формування іміджу центральних органів виконавчої влади. До таких проблем слід віднести наступні: відсутність єдиної Концепції формування іміджу центральних органів виконавчої влади; фрагментарність державної інформаційної політики; відсутність довіри населення до інституцій влади та державних службовців; негативні прояви в системі державного управління, такі як: непрофесійність, корупція, протекціонізм, непрозорість прийняття управлінських рішень; відсутність комплексної програми владних структур щодо формування конструктивних зв'язків з громадськістю та врахування думки населення України під час прийняття та реалізації важливих управлінських рішень; недосконала співпраця владних структур з засобами масової комунікації; відсутність Етичного кодексу державного службовців та посадової особи місцевого самоврядування.

У перспективі подальших наукових розвідок передбачається обґрунтувати шляхи удосконалення іміджу центральних органів виконавчої влади, проаналізувати закордонні напрацювання з питання формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади, визначення сучасних механізмів формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади.

Список використаної літератури:

1. Верех С. М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / С. М. Верех. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>

2. Гаман Т. В. Роль і значення зв'язків з громадськістю у формуванні позитивного іміджу органів державної влади / Т. В. Гаман, О. А. Андрійчук // Університетські наукові записки. – 2011. – № 4 (40). – С. 408-415.

3. Ларіна Н. Імідж як комунікативна основа позиціонування влади / Н. Ларіна // Вісник державної служби України. – 2013. - № 2. – С. 20-23.

4. Мельничук Я. Імідж державних службовців / Я. Мельничук // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2011. – №1. – С.40-41. – (Серія Наукова думка).

5. Могильний С.А. Інноваційні технології формування позитивного іміджу посадових осіб органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/5/02.pdf>.

6. Пантелейчук І.В. Механізми формування та реалізації державної іміджевої стратегії / І.В. Пантелейчук // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=464>

7. Пантелейчук І. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / І. В. Пантелейчук. - К. : Альтерпрес, 2011. - 316 с.
8. Політична іміджологія: Метод. рек. до дисципліни / уклад. М.М. Логунова. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 104 с.
9. Федорів Т.В. Співвідношення понять “імідж” та “репутація” у державному управлінні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fedoriv.pdf>
10. Формування позитивного іміджу органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг : наук. розробка / авт. кол. : С. М. Серьогін, В. В. Лола, І. І. Хожило та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. - К. : НАДУ, 2009. - 32 с.

References.

1. Verekh, S. M. "Etyka povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv: stan, problemy i shliakhy yikh vyrishennia", [Online], available at: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavni-sluzhbovtziv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennia>
2. Haman, T. V. and Andriichuk, O. A. (2011), "Rol i znachennia zv'yazkiv z hromadskistiu u formuvanni pozytyvnoho imidzhu orhaniv derzhavnoi vlady", *Universytetski naukovy zapysky*, vol. 4 (40), pp. 408- 415.
3. Larina, N. (2013), "Imidzh yak komunikatyvna osnova pozytsionuvannia vlady", *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy*, vol. 2, pp. 20-23.
4. Melnychuk, Ya. (2011), "Imidzh derzhavnykh sluzhbovtziv", *Bukovynskyi visnyk derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia*, vol. 1, pp.40-41.
5. Mohylnyi, S.A. "Innovatsiini tekhnologii formuvannia pozytyvnoho imidzhu posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia", [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/5/02.pdf>.
6. Panteleichuk, I.V. (2012), "Mekhanizmy formuvannia ta realizatsii derzhavnoi imidzhevoi stratehii", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=464>
7. Panteleichuk, I. V. (2011), *Formuvannia pozytyvnoho imidzhu orhaniv derzhavnoi vlady: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Creating a positive image of government: theory, methodology, practice], Alterpres, Kyiv, Ukraine, p.316.
8. Lohunova, M.M. (2004), *Politychna imidzhelohiia: Metod. rek. do dystsypliny*, Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine, p.104.
9. Fedoriv, T.V. "Spivvidnoshennia poniat "imidzh" ta "reputatsiia" u derzhavnomu upravlinni", [Online], available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fedoriv.pdf>
10. Serohin, S. M. Lola, V. V. Khozhylo, I. I. and others (2009), *Formuvannia pozytyvnoho imidzhu orhaniv vlady cherez pidvyshchennia yakosti nadannia administratyvnykh ta sotsialnykh posluh* [Creating a positive image of the government by raising the quality of administrative and social services], NADU, Kyiv, Ukraine, p.32.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу