

УДК 35.078

К. С. Глущенко,
аспірант кафедри державного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІМІДЖУ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ КОМУНІКАЦІЇ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

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

LEGISLATIVE SUPPORT OF GOVERNMENTAL IMAGE IN THE SYSTEM OF PUBLIC RELATIONS

У статті проаналізовано нормативно-правові документи України, які регулюють питання формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади. Автором з'ясовано, що на даний час не існує комплексного нормативно-правового акту України, який врегульовує питання формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади. Існують законодавчі та нормативні документи, що регулюють питання використання та розповсюдження інформації; формування відкритості та прозорості у діяльності центральних органів виконавчої влади; формування іміджу державних службовців та ін. У статті обґрунтовано питання розробки та впровадження проекту Концепції формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

The article analyzes the legal documents of Ukraine, which regulate the formation of a positive image of the central executive authorities. The author found that currently there is no comprehensive legal act of Ukraine, which governs the formation of a positive image of the central executive authorities. There are laws and regulations governing the use and dissemination of information; formation of openness and transparency in the activities of the central executive bodies; forming the image of civil servants and others. In the article the urgency of the development and implementation of the draft Concept of image formation of the central executive authorities.

Ключові слова: імідж органів державної влади, імідж центральних органів виконавчої влади, імідж державних службовців, нормативно-правове забезпечення формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

Key words: image of the government, the image of the central bodies of executive power, the image of civil servants, regulatory support forming the image of the central executive authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективне функціонування системи державного управління можливе лише за умов позитивного ставлення громадськості до цієї системи. Тому сьогодні питання іміджу органів державної влади в Україні є серед найголовніших питань, поставлених до розгляду фахівцями з

державного управління. Для успішного подолання всіх негативних факторів, що заважають побудові позитивного іміджу органів державної влади у суспільній свідомості, важливо розумітися на сучасних теоретичних засадах цього феномену, а також мати чітке уявлення про систему державного управління, що існує у суспільстві.

Позитивний імідж органів державної влади, у тому числі центральних органів виконавчої влади, є показником авторитету та успішності держави як на внутрішній, так і на міжнародній арені, та свідчить про її економічну спроможність, впливовість, добробут населення.

Основою побудови позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади є формування ефективної та дієвої нормативно-правової бази щодо врегулювання цього питання. Саме нормативно-правові документи повинні врегульовувати механізми, етапи побудови іміджу центральних органів виконавчої влади, визначити принципи та методи зазначеного іміджу, обґрунтувати шкалу оцінювання механізмів побудови іміджу центральних органів виконавчої влади.

Тому актуалізується проблема проведення системного дослідження з питання нормативно-правових засад формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх публікацій свідчить про те, що поняття "імідж органів державної влади", "імідж державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування", механізми формування іміджу органів державної влади, державних службовців, проблеми формування позитивного іміджу органів державної влади аналізуються політологами, соціологами, психологами, науковцями з державного управління. Зазначену проблему розглядають наступні вчені: В. Дрешпак, С. Дубенко, Т. Гаман, Т. Желюк, С. Колосок, М. Логунова, В. Лола, О. Луцький, І. Пантелейчук, Г. Почепцов, Є. Ромат, С. Серьогін, Л. Усаченко, Т. Федорів, І. Хожило та ін. У деяких поодиноких дослідженнях аналізуються нормативно-правові підстави формування іміджу органів державної влади, державних службовців. Так, І. Пантелейчук аналізує нормативно-правове поле, що спрямоване на формування позитивного іміджу органів державної влади. Т. Гаман та О. Андрійчук [1] розглядають нормативні акти, що спрямовані на формування ефективної співпраці органів державної влади та громадськості. В. Дрешпак [2], С. Серьогін [15] та С. Могильний [10] аналізують нормативне забезпечення процесу формування іміджу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас відсутні дослідження нормативно-правового забезпечення формування іміджу центральних органів виконавчої влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є системне дослідження нормативно-правового забезпечення формування іміджу центральних органів виконавчої влади в системі комунікації з громадянським суспільством.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Позитивний імідж центральних органів виконавчої влади формується через налагодження плідної співпраці з громадськістю.

Позитивний імідж центральних органів виконавчої влади є репутаційним капіталом цих органів влади як на

внутрішній, так і на міжнародній арені й визначає характер їх взаємодії з громадськістю. Відповідно процес його формування має бути системним та контрольованим.

Перспективою вітчизняних зв'язків з громадськістю є перехід до управлінської моделі. Суть цієї моделі полягає у веденні партнерського діалогу між державою та громадським суспільством при домінуванні інтересів останнього. У такій моделі зв'язків з громадськістю держава та суспільство вступають у рівноправні партнерські взаємини. Управлінська модель — оптимальна модель управління складними комунікативними процесами, що постають за умов взаємодії правової демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства [11, с. 201].

Водночас формування іміджу центральних органів виконавчої влади в системі комунікації з громадянським суспільством потребує нормативно-правового визначення і регулювання з боку держави. Оскільки законодавчого акту України, який закріплював би поняття та координував би відносини, що виникають у сфері формування іміджу центральних органів виконавчої влади, немає, ці процеси регулюють нормативно-правові акти, що стосуються сфери формування державної інформаційної політики та зв'язків з громадськістю.

Зазначені суспільні відносини регулюються наступними нормативно-правовими актами України: законами України "Про інформацію", "Про звернення громадян", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", "Про інформаційні агентства", "Про науково-технічну інформацію", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про телебачення і радіомовлення", "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки", "Про доступ до публічної інформації", "Про захист персональних даних" та ін.

Окремо слід зазначити нормативно-правові акти України, які врегульовують формування іміджу державу, у тому числі Програма "Інвестиційний імідж України"; План заходів щодо утвердження позитивного іміджу України, поширення інформації про її туристичний потенціал у державах, які представлені у Міжнародному олімпійському комітеті і Міжнародному паралімпійському комітеті; Концепція Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008—2011 роки та ін. Зазначені нормативно-правові акти були спрямовані на формування інвестиційного та міжнародного іміджу державу. Водночас, вони носили формальний та несистемний характер, не мали шкали оцінки ефективності та результативності.

Одним з нормативно-правових актів України, який системно формує позитивний імідж центральних органів виконавчої влади, є Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" [12], відповідно до якого забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави є пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Відповідно до прийнятої нормативно-правової бази, створено передумови для розвитку конструктивного діалогу громадськості та влади з метою формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади.

Питання інформаційного поля, що формує позитивний імідж органів державної влади, у тому числі центральних органів виконавчої влади, регулюються різними законами та підзаконними актами України. Закон України "Про інформацію" [3] регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; закон України "Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні" [4] створює правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановлює державні гарантії їх свободи відповідно до Конституції України, Закону України "Про інформацію" та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових документів; закон України "Про інформаційні агентства" [7] визначає, що діяльність інформаційних агентств — це збирання, обробка, творення, зберігання, підготовка інформації до поширення, випуск та розповсюдження інформаційної продукції.

Зазначені нормативно-правові акти врегульовують порядок використання, поширення інформації, формування певного інформаційного поля.

Відповідно до Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки [8] головним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій можливостей створювати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, Декларації принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року) та Постанови Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року "Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні".

Проведений аналіз свідчить, що в Україні сформоване законодавче поле, що врегульовує питання використання та розповсюдження інформації, у тому числі інформації, яка є продуктом центральних органів виконавчої влади.

Одним з документів, що регулює питання формування іміджу центральних органів виконавчої влади, є розпорядження Кабінету Міністрів України "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" [13], де започатковано основні механізми забезпечення принципу відкритості у діяльності органів державної влади.

Закон України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [6] ви-

значає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію.

У засобах масової інформації висвітлюються засідання Кабінету Міністрів України, на яких розглядаються питання, що належать до його конституційних повноважень; видані постанови і розпорядження, заяви Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України; наради з широкого кола соціально-економічних та регіональних питань; візити офіційних урядових делегацій України за кордон, їх участь у міжнародних форумах, а також перебування в Україні офіційних іноземних урядових делегацій; проведення загальнодержавних і міжнародних заходів, організація яких покладається на Кабінет Міністрів України [6]. Таким чином, створюються умови для забезпечення прозорості та відкритості діяльності Уряду України та налагодження співпраці з громадськістю.

Закон України "Про доступ до публічної інформації" визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [9].

Зазначеним нормативно-правовим актом декларуються засади щодо формування прозорості у діяльності центральних органів виконавчої влади, у тому числі щодо прийняття важливих для суспільства управлінських рішень.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що існують нормативно-правові акти України, які врегульовують питання прозорості та відкритості діяльності центральних органів виконавчої влади, а також використання та оприлюднення інформації, яка є продуктом зазначених органів.

Наступним етапом дослідження є аналіз нормативно-правових актів України, які врегульовують проблему формування іміджу державних службовців. Адже формування іміджу центральних органів виконавчої влади напряму залежить від іміджу державного службовця, оскільки він є реальним механізмом реалізації управлінських рішень та носієм управлінської культури та етики.

Як зазначає український дослідник С. Серьогін, неможливо виокремити імідж державного службовця від іміджу державної влади, оскільки імідж 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 [15, с. 29].

Основи формування іміджу державного службовця врегульовані Законом України "Про державну службу", де визначено, що державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допуска-

ти дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [5].

Водночас концепцію іміджевої моделі взаємовідносин державного службовця з громадськістю на законодавчому рівні закріплено в Загальних правилах поведінки державного службовця: поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав та свобод людини і громадянина [14]. Іміджеве позиціонування державної служби ґрунтується на принципах узгодженості зусиль окремих державних службовців, направлених на створення позитивного авторитету служби в цілому.

Таким чином, до етичної складової іміджу державного службовця слід віднести чинник аполітичності, закріплюючи застереження щодо утримання від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій, блоків, не допускаючи їх впливу на виконання службових обов'язків.

Окремо слід відокремити принцип професіоналізму державних службовців як основу формування іміджу не тільки державного службовця, а й центрального органу державної влади, де він працює. Принцип професіоналізму державних службовців визначено у законах України "Про державну службу", "Про засади запобігання і протидії корупції", а також іншими нормативно-правовими актами України (у тому числі, постанови Кабінету Міністрів України "Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців", "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців", "Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби", "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" та ін.).

Водночас слід констатувати, що на даний час відсутній нормативно-правовий документ, що спрямований на формування позитивного іміджу державних службовців.

ВИСНОВКИ

У системі державного управління імідж центральних органів виконавчої влади є інтегральним, багатоконпонентним, поліфункціональним механізмом для демонстрації та роз'яснення ролі цих органів у суспільстві. Формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади повинно базуватися на чинній нормативно-правовій базі.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що на даний час не існує комплексного нормативно-правового акту України, який врегульовує питання формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади. Існують законодавчі та нормативні документи, що регулюють питання використання та розповсюдження інформації, у тому числі інформації, яка є продуктом центральних органів виконавчої влади; формування відкритості та прозорості у діяльності центральних органів виконавчої влади; формування іміджу державних службовців та ін.

Таким чином, актуалізується питання розробки та впровадження проекту Концепції формування

іміджу центральних органів виконавчої влади, де слід визначити організаційно-правові, концептуально-методологічні засади формування зазначеного іміджу.

У перспективі подальших наукових розвідок передбачається проаналізувати сучасні механізми формування іміджу центральних органів виконавчої влади за кордоном, обґрунтувати інноваційні шляхи удосконалення механізмів формування іміджу центральних органів виконавчої влади, визначити основні етапи формування позитивного іміджу органів державної влади.

Література:

1. 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.
2. Дрешпак В.М. Знаки та символи в державному управлінні: монографія / В.М. Дрешпак. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. — 338 с.
3. Закон України про інформацію [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
4. Закон України про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>
5. Закон України про державну службу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
6. Закон України про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Закон України про інформаційні агентства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80>
8. Закон України про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
9. Закон України про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. Могильний С.А. Інноваційні технології формування позитивного іміджу посадових осіб органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/5/02.pdf>
11. Пантелейчук І.В. Формування позитивного іміджу органів державної влади: теорія, методологія, практика: монографія / І.В. Пантелейчук. — К.: Альтерпрес, 2011. — 316 с.
12. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: указ Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>

13. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/759-2004-%D1%80>

14. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби від 04.08.2010 р. № 214 <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>

15. 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. Haman, T.V. And Andriichuk, O.A. (2011), "The role and importance of public relations in promoting a positive image of public authorities", *Universytetski naukovi zapysky*, vol. 4 (40), pp. 408- 415

2. Dreshpak V.M. (2010), *Znaky ta symboly v derzhavnomu upravlinni [Signs and symbols in public administration]*, DRIDU NADU, Donetsk, Ukraine.

3. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Information", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (Accessed 20 June 2016).

4. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Printed Mass Media (Press) in Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (Accessed 20 June 2016).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On State Service", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (Accessed 20 June 2016).

6. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On the Procedure for Covering Activities of Bodies of State Power and Local Self-Government by Mass Media", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 20 June 2016).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine "On Information Agencies", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 20 June 2016).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2007), The Law of Ukraine "On the Basic Principles for the Development of an Information-Oriented Society in Ukraine for 2007-2015", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16> (Accessed 20 June 2016).

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On Access to Public Information", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (Accessed 20 June 2016).

10. Mohylnyi, S.A. (2011), "Innovative technologies create a positive image of officials of bodies of local governments", [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/5/02.pdf> (Accessed 20 July 2016).

11. Panteleichuk, I.V. (2011), *Formuvannya pozytyvnoho imidzhu orhaniv derzhavnoi vlady: teoriia,*

metodolohiia, praktyka [Creating a positive image of government: theory, methodology, practice], Alterpres, Kyiv, Ukraine, p. 316.

12. President of Ukraine (2002), Decree "On additional measures to ensure transparency in the activities of public authorities", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/683/2002> (Accessed 20 June 2016).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2004), Order "On the work of central and local executive authorities to ensure transparency in its activities, public relations and interaction with the media", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/759-2004-%D1%80> (Accessed 20 June 2016).

14. MDCS (2010), "On approval of the General Rules of conduct for public servants", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> (Accessed 20 July 2016).

15. Serohin, S.M. Lola, V.V. and Khozhylo, I.I. (2009), *Formuvannya 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.

Стаття надійшла до редакції 02.08.2016 р.

АГРОСВІТ

www.agrosvit.info

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ