

УДК 352.07

С. А. МОГИЛЬНИЙ

**ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ
ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ПОСАДОВИХ ОСІБ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Досліджено інноваційні технології формування позитивного іміджу посадових осіб органів державної служби та органів місцевого самоврядування на основі ідентифікації й згуртування територіальної громади навколо реально досяжних проектів.

Ключові слова: інновація, технологія, посадова особа органу місцевого самоврядування, імідж, авторитет, лідерство.

Investigate innovative technologies form a positive image of officials of the civil service and local government, based on identity and rallying around the local community really achievable projects.

Key words: innovation, technology, officials of local self-government, image, credibility, leadership.

Одним з найбільш слабких місць у державному управлінні сучасної України є забезпечення ефективності застосування інноваційних технологій управління у владній вертикалі “державна – регіон – територіальна громада”, що пов’язані з переходом від командно-адміністративної до демократичної, соціально орієнтованої, ринкової управлінської практики відповідно як до нормативних вимог, рішень і моделей діяльності влади, так і до потреб населення. Нестабільність сучасного становища України у світі посилюється через панування застарілих методів управління, низький рівень виконавчої дисципліни як у системі державного управління, так і в суспільному виробництві, чому значною мірою сприяє відсутність належної політичної, правової та громадської культури.

У цьому плані особливий інтерес в теорії і практиці державного управління викликають інноваційні технології позитивного та достовірного відображення результатів управлінських дій державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, які викликають довіру населення. Загальними рисами таких технологій, на наш погляд, є зміна орієнтирів: від однобічного функціонального бюрократично-формального підходу – до комплексного процесного; від роботи окремих розрізнених груп, що конкурують між собою в кланово-номенклатурній опозиції “свій – чужий”, до групової роботи на основі комунікативного менеджменту; від прийняття рішення за “найкращими намірами”, прикриваючись пошуком глибинних причин вирішення найгостріших проблем, до реалізації оптимального варіанту досягнення бажаного майбутнього; від влади над

людьми – до мандату влади, отриманого від людей. Саме в такому сенсі інноваційними технологіями варто вважати ті, застосування яких приводить до позитивних зрушень, очевидного успіху і, як наслідок, до стабільного позитивного сприйняття місцевої влади населенням, відходу від усталеної практики командно-адміністративної системи до ефективної демократичної моделі управління.

Проблема позитивного іміджу кадрів органів державної служби та посадових осіб органів 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.

Цю проблему добре розуміють ті дослідники проблем державного управління, які в центр своїх наукових пошуків поставили проблему формування позитивного іміджу державного і муніципального службовця. Зокрема, С. Серьогін зазначає, що “поняття “імідж держави, державної влади” є корпоративним уявленням громадян, яка формується в громадській думці творами мистецтва, засобами масової інформації та PR-технологій і інтегрується як з окремих образів державних осіб, так і з оцінок діяльності гілок і органів влади, стану загальнодержавної політики та рівня її соціальної спрямованості. Таким чином, говорячи про імідж, ми маємо враховувати можливості і наслідки досить відчутного зовнішнього впливу, конструктивної складової, в якій має бути зацікавлена, перш за все, сама влада. У такому випадку імідж влади має бути підкріпленим позитивними образами державних службовців” [9, с. 26].

Тим часом роботи системно-аналітичного правового характеру, що присвячуються, наприклад, факторам корупції в Україні, яка наносить шкоду іміджу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, – явище в сучасній Україні рідкісне [4, с. 12–17] і становить швидше виняток із загального. Та й сама проблема формування позитивного іміджу державного службовця ще й досі залишається малодослідженою.

У сучасній літературі майже відсутні роботи, в яких аналізувалися б проблеми витоків створення образу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування і його впливу на імідж влади. Окремі публікації на цю тему не можуть вважатися вичерпними, оскільки, по-перше, у них відсутня чітка відповідь на питання: які саме політичні, економічні, соціальні чи духовні чинники мають бути пріоритетними в роботі державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування; а по-друге, муніципальна служба є до цього часу значною мірою “білою плямою” для самих управлінців, оскільки вона сприймається в очах громадськості як постійно закрите, непрозоре утворення, що залишає поза увагою потреби саме тієї чи іншої територіальної громади, формування і підтримки стійких зв'язків з місцевим

суспільством. Публікацій, в яких розглядаються процеси взаємовідносин між владою і суспільством саме крізь призму оцінок державної влади громадянами, на жаль, недостатньо [10, с. 40–46].

Образ посадової особи місцевого самоврядування є складним, інтегральним і системним поняттям. Його поглиблене сприйняття 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 і трансформацій. До того ж, у різних верствах українського суспільства існує загалом негативне ставлення до чиновництва, державної чи муніципальної служби як осередку бюрократизму в його потворних формах – традиційного перевищення службових повноважень, адміністративного панування інтересів груп бюрократії, що перебуває при владі, перетворюючи державу на аналог власної феодалної вотчини. Науковий аналіз образу державного службовця і його впливу на імідж влади ускладнюється ще й трансформаційними процесами державотворення, незавершеністю формування законодавчої і нормативно-правової бази, у тому числі й таких положень, що стосуються системного визначення організаційно-правового статусу посадової особи місцевого самоврядування.

Невирішеність зазначених проблем вимагає подальших поглиблених наукових досліджень.

Метою статті є вивчення і пропонування в практику муніципального менеджменту деяких інноваційних технологій формування позитивного іміджу посадових осіб місцевого самоврядування.

Базою дослідження є проведені автором протягом останніх 15 років лонгітудні репрезентативні соціологічні дослідження монографічного характеру в Запорізькому регіоні. Зокрема, проведені в 1999 р. молодіжним ресурсним Центром “Північне Приазов’я” діагностичні репрезентативні соціологічні дослідження показали, що державна служба буде ефективною тоді, коли забезпечить такі відносини між владою й суспільством, що приведуть до взаєморозуміння, врахування можливих інтересів, узгодження цілей. Цього можливо досягти за умови, що влада має позитивний імідж в очах власних громадян і в міжнародному оточенні [11].

Виступаючи, передусім, як зовнішній образ у найзагальнішому вираженні імідж постає саме стереотипованим образом конкретного об’єкта, що існує в масовій суспільній свідомості. Характерними ознаками його є певна “спрощеність” порівняно з об’єктом, публічним виразом якого він є, для полегшення сприйняття; “символічність”, тобто презентація за допомогою того чи іншого набору до певної міри ідеалізованих символів об’єкта шляхом перебільшення вигідних рис і доповнення тими якостями, що є очікуваними в очах громадської думки. Невідповідність іміджу об’єкта спонукає його творців адаптувати, робити його рухливим, здатним пристосовуватися до динамічної ситуації. Імідж орієнтується на реальність і бажаність сприйняття аудиторією. Це поняття може стосуватися як окремої людини, так і конкретної організації,

установи, органу влади, товару тощо. При цьому виділяють низку типів іміджу [5, с. 191–194].

Стихійний імідж формується під впливом певних стереотипів мислення. Його особливістю є розтягування в часі на досить тривалий період. Тому він доволі стійкий, базується не лише на асоціаціях заново створеного образу з існуючими традиціями, а й сам поступово стає традицією. У творенні таких іміджів зазвичай активну беруть майстри слова, сцени, засобів масової інформації. Досить політикові необачно сказати невдало сконструйовану фразу, як вона завдяки багаторазовим повторенням, немов би приліплюється до його образу в масовій свідомості. Цілеспрямований імідж, навпаки, активно втілюється за допомогою різного інструментарію та прийомів. Таке втілення може відбуватися в максимально короткі (до кількох місяців) строки. Проте так само швидко, як і створюється, він може “вивітритися” із суспільної пам’яті. Тому він потребує постійної актуалізації доти, доки це необхідно носію іміджу, або поки він поступово не перетвориться на традицію і не стане в ряд стихійного образу.

Імідж є комплексним поняттям. Для ефективного сприйняття й упровадження іміджу досить важливо спиратися на реальні, видимі, суттєві характеристики, ознаки суб’єкта іміджу. У контексті даного дослідження доцільно оперувати досить розробленим у науці поняттям “політичний імідж”. Це той образ суб’єкта політики, який цілеспрямовано формується і покликаний справити емоційно-психологічний вплив на об’єкти політики з метою популяризації самої політики чи діяльності в її сфері. Політичний імідж є свого роду з’єднувальною ланкою між суб’єктами політики, явищами або процесами і суспільною свідомістю. Тому ефективність його сприйняття масовою свідомістю залежить від того, наскільки він зрозумілий, легко пізнаваний, доступний, емоційно прийнятний.

Історія свідчить, що періоди різних революційних змін та еволюційних суспільних трансформацій, як правило, супроводжуються істотними зрушеннями в масовій суспільній свідомості, заміною одних ціннісних домінант іншими. Більше того, саме зміни в цей час в економіці, політиці, системі управління (у тому числі й державного) також потребують ціннісних трансформацій. Дані конкретних соціологічних опитувань наочно показали, що населення вимогливо ставиться до влади. Майже всі опитані респонденти переконані в тому, що основними рисами влади має бути “відповідальність” (98,1 % від загального числа опитаних). Чесною хочуть бачити владу 97,6 % громадян, компетентною – 96,7 %, демократичною – 83,9 %, передбачуваною – 82 % учасників дослідження. При цьому підкреслимо, що рівень довіри до владних структур, окремих державних діячів, політиків, політичних структур був і залишається протягом тривалого часу стабільно досить низьким [11].

Негативне ставлення до влади, низький рівень довіри до її інститутів сформувалися в українському суспільстві традиційно, в силу історичних обставин, і є ментальними, оскільки тривалий час держава та її представники у свідомості населення України уособлювались із чужинцями. Таке сприйняття

влади сягає коріння підсвідомості багатьох поколінь наших співвітчизників і певним чином визначає їх ставлення до неї сьогодні.

Виступаючи як витворений, штучний образ, імідж (а в нашому випадку – політичний імідж) має певні ознаки, які йому здебільшого цілеспрямовано надаються. Для того щоб бути сприйнятим, він має відповідати певним конкретним потребам. Для політичного іміджу вкрай необхідно, щоб він створювався на основі усвідомлення реальної здатності суспільної свідомості його сприйняти. Як правило, він має бути орієнтованим на досягнення певних конкретних цілей, вирішення тих завдань, які є актуальними на даний конкретний момент або на ближчу перспективу. При зміні завдань набуває змін й імідж, який або конкретизується, або модифікується. Звідси одна із традиційних вимог до іміджу – він має бути не статичним, а рухливим і набувати динамічних змін залежно від змін суспільного середовища.

Визначивши завдання стосовно створення політичного іміджу, легше визначити й ті ознаки, характеристики суб'єкта політики (політичного лідера, партії, руху, органу державної влади, державного службовця, органу та посадової особи місцевого самоврядування тощо), які слід надати йому, щоб досягнути ефективного впливу, тобто запрограмувати політичний імідж на позитивний результат.

Отже, можна зробити висновок, що важливими методологічними засадами побудови політичного іміджу є визначення основних потреб аудиторії, а в разі необхідності – навіть окремих її сегментів у вигляді загальнонародських, суспільних інтересів, потреб та уявлень окремих соціальних груп. Для прикладу спеціально виділяють молодіжну аудиторію, найманих робітників, підприємців, жіноцтво тощо. Саме на цій основі і вибудовується “каркас” політичного іміджу у сприйнятті лідера спеціалізованими аудиторіями та вибудовується його загальний образ. Далі цей каркас доповнюється необхідними характеристиками в бажаному політичному образі з урахуванням потреб чи бажань, що домінують у масовій суспільній свідомості та виходячи із можливостей суб'єкта політики (у нашому випадку державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування), їх демонструвати “природно”.

Наступним кроком є перекладання основних характеристик політичного іміджу на різні канали комунікації у зрозумілих, доступних для масової аудиторії формах, а саме: на мову вербальної комунікації (програми, виступи, гасла), візуальної комунікації (плакати, листівки), ситуативних дій (реалізація конкретних дій чи акцій за участю носія іміджу) тощо. Нарешті, дуже важливим для формування позитивного іміджу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування є забезпечення вільного доступу до інформаційних ресурсів державної влади (за винятком тих, що становлять державну таємницю).

Важливими складовими позитивного іміджу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування в сучасному українському соціумі є забезпечення відкритої альтернативності стосовно вибору оптимальних варіантів реалізації державної політики в різних напрямках; наявність у системі органів державної влади та місцевого самоврядування механізмів постійного,

обов'язкового і широкого інформування громадян про свою діяльність; функціонування незалежних, демократичних засобів масової інформації і комунікації.

Формування позитивного образу влади завжди було не тільки актуальним, але й надзвичайно складним завданням. Українське суспільство опинилося сьогодні у стані низького рівня взаєморозуміння та конструктивної взаємодії між органами державної влади і управління. Можна навіть констатувати недосконалість, а подекуди й відсутність вираженої, спрямованої на перспективу програми діяльності владних структур України у налагодженні конструктивних зв'язків із громадськістю, формуванні позитивного іміджу влади і її представників.

Процес формування позитивного іміджу органів державного управління і влади як такої має здійснюватися поступово, цілеспрямовано, постійно.

Позитивних характеристик іміджу органів влади може надати їх “презентація” суспільству як компетентних структур, укомплектованих професіоналами, людьми знаючими, інноваційно мислячими, такими, які мають досвід практичної ефективної діяльності у сферах, пов'язаних або близьких до того чи іншого державного органу (до речі, у західних демократіях існують такі показники, як “професійний парламент”, “команда професіоналів”).

Влада та її установи для “сприйняття” суспільством мають бути представлені 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.

З точки зору відносин з громадянами органи державної влади та їх посадові особи мають демонструвати доступність, уникати бюрократичних методів роботи, показуючи натомість демократичний стиль діяльності державних служб. Для цього організують дні “відкритих дверей”, виїзні засідання в організаціях і установах, “гарячі лінії”, “телефони довіри” і “швидкого реагування”. Кожна державна установа, яка поважає думки громадян, має систему зворотного зв'язку з населенням, реагує на зміни у громадській думці й прогнозує розвиток подій.

Імідж органів державної влади складається в громадській думці не в останню чергу через їх персоніфікацію, тобто імідж державних посад. Важливою умовою симпатії і довіри з боку громадян до представників органів державної влади та місцевого самоврядування є їх відповідна взаємоідентифікація, наявність у представників влади, окрім професійних, організаційних навичок, уміння спілкуватися, здатності відчувати й розуміти людей.

Імідж державної служби передбачає соціальне конструювання, що базується на професійних і моральних якостях усіх державних службовців.

Іміджу державної установи властиві три основні комунікативні функції: полегшення сприйняття аудиторією інформації про державну службу та місцеве

самоврядування; забезпечення режиму найбільшого сприяння при прийнятті особистості державного службовця; підготовка ґрунту для формування установок щодо позитивного ставлення до державного службовця.

Невід’ємним атрибутом будь-якої іміджевої системи є її структура. На думку С. Колоска, структура іміджу органу державного управління має включати вісім компонентів (складових), а саме:

1. Діловий імідж організації, тобто уявлення про організацію як суб’єкта ділової активності. Як складові ділового іміджу організації виступають повнота і своєчасність наданих послуг громадянину.

2. Імідж працівників, що включає уявлення про стиль життя, суспільний статус і деякі особистісні (психологічні) характеристики.

3. Внутрішній імідж організації як уявлення співробітників про свою організацію. Основними детермінантами внутрішнього іміджу є культура організації і соціально-психологічний клімат.

4. Імідж керівника або основних керівників організації включає уявлення про можливості, ціннісні орієнтації, психологічні характеристики і зовнішність керівників.

5. Імідж персоналу – це збірне, узагальнене уявлення про персонал, що розкриває найбільш характерні для нього риси. Фахова компетентність включає: мобільність (швидкість і якість обслуговування); акуратність у виконанні посадових обов’язків; точність виконання роботи; інформованість (готовність надати консультацію чи довідку з приводу будь-якого проблемного питання); висококваліфіковану фахову підготовку; культуру спілкування: комунікабельність (приятність у спілкуванні, успіх), слухність усних виступів; соціально-психологічні характеристики співробітників, а також їх соціально-демографічні й фізичні дані: вік, стать, наявність/відсутність фізичних вад.

6. Візуальний імідж організації – це уявлення про організацію, субстратом якого є зорові відчуття, що фіксують інформацію про інтер’єр офісу, приймальню керівника, кабінет, символіку організації.

7. Соціальний імідж організації – це уявлення широкої громадськості про соціальні цілі й роль організації в економічному, соціальному і культурному житті громадськості.

8. Імідж послуги – це уявлення людей стосовно особливих характеристик, якими є ці послуги [3, с. 19].

Усі ці іміджеві параметри набувають вигідного для їх носіїв звучання за умови створення і розвитку органів самоорганізації населення в їх органічному взаємозв’язку, з яких за умови ефективної їх роботи та організації відповідних тренінгів і рекрутуються в результаті кадри державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Армаш Н. Особливості відповідальності “державних політичних діячів”: співвідношення політики та закону / Н. Армаш // Юридичний журнал. – 2005. – № 11. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua>

2. *Бакуменко В.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Бакуменко. – К., 2000.
3. *Колосок С.* Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / С. Колосок. – К., 2003. – 19 с.
4. *Мельник М.* Фактори корупції в Україні / М. Мельник // *Право України.* – 2002. – № 5. – С. 12–17.
5. *Могильний С.* Соціальний моніторинг в системі управління якістю муніципальних послуг // С. Могильний, А. Фойт, В. Царакаєв [та ін.] // *Організація соціального моніторингу якості надання муніципальних послуг : методичні матеріали.* – Бердянськ : АРІУ. 2005. – С. 4–26.
6. *Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : [монографія] / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило, [та ін.] ; за заг. наук. ред. проф. С. М. Серьогіна.* – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 290 с.
7. *Надольний І.* На якому ми шаблі соціальної ієрархії / І. Надольний // *Віче.* – 2001. – № 10 (115). – С. 100–106.
8. *Почепцов Г.* Имиджология: теория и практика / Г. Почепцов. – К. : АДЕФ-Украина, 1998. – 392 с.
9. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : [монографія] / С. М. Серьогін. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003.
10. *Шульга М.* Репутація державних службовців у громадській думці / М. Шульга // *Вісн. держ. служби України.* – 2003. – № 2. – С. 40–46.
11. <http://center.berdyansk.net>.

Надійшла до редколегії 17.06.2011 р.

С. А.