

OBRAZ ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ JAKO ZJAWISKA SYSTEMOWEGO

Przeprowadzona została analiza strukturalna obrazu organów władzy publicznej i wykryto korelacje między różnymi elementami. Określone zostały problem tworzenia obrazu organów władzy publicznej oraz podstawowe kierunki jego poprawy.

Słowa kluczowe: obraz organów władzy publicznej, administracja publiczna, działalność usługowa, profesjonalizm, kompetentność, tożsamość zawodowa, polityka kadrowa.

STATE AUTHORITIES IMAGE AS A SYSTEMATIC PHENOMENON

The structural analyses of the state authorities image was made and the interconnection among its different elements was defined in the article. The peculiarities of the state authorities image formation issues were highlighted as well as the main directions of the state authorities image positive formation were scientifically proved in the article.

Key words: state authority's image, civil service, service activity, professionalism, competence, professional identity, personnel policy.



I. Pantelejczuk
doktor z nauk o
administracji
publicznej,
docent katedry
zarządzania rozwojem
społecznym
Narodowej
Akademii Administracji
Publicznej
przy
Prezydencie Ukrainy
m. Kijów,
Ukraina

210

ІМІДЖ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ

Здійснено структурний аналіз іміджу органів державної влади і з'ясовано взаємозв'язок між різними елементами. Уточнено проблеми формування іміджу органів державної влади та обґрунтовано основні напрями його позитивізації.

Ключові слова: імідж органів державної влади, державна служба, сервісна діяльність, професіоналізм, компетентність, професійна ідентичність, кадрова політика.

Постановка наукової проблеми та її значення. Суспільно-політичні, соціально-економічні та культурні трансформації, що відбуваються в Україні впродовж останніх десятиліть, внесли суттєві корективи у взаємовідносини влади і громадськості. Рівень і характер суспільної та державної взаємодії, міра довіри між суспільними і державними структурами, тип поведінки (правової, політичної, економічної тощо) кожного громадянина і державного службовця значною мірою визначається іміджем органів державної влади, що є важливим елементом формування довірчих партнерських взаємин між органами державної влади й громадськістю. Тому важливим напрямом розвитку теорії і практики державного управління стає цілеспрямоване формування позитивного іміджу органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми засвідчив, що аспектам створення позитивного іміджу державної влади, ціннісним засадам державних службовців, удосконалення взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесах державного

управління присвячені праці Т.Василевської, Н.Гончарук, В.Голубь, В.Козакова, В.Лоли, П.Петровського, Є.Ромата, С.Серьогіна, Т.Федорів та інших.

Однак нерозкритими залишаються питання структури іміджу органів державної влади, розв'язанням яких і присвячена дана наукова розвідка.

Формування мети і завдань статті. Метою дослідження є з'ясування змістовної наповненості структурних елементів іміджу органів державної влади як складного системного явища, що і визначило завдання статті, а саме: здійснити аналіз базових іміджевих понять; з'ясувати взаємозв'язок між цими поняттями; уточнити проблеми формування іміджевих складових; обґрунтувати основні напрями позитивізації іміджу органів державної влади.

Виклад основного матеріалу і обґрунтування отриманих результатів дослідження. Імідж органів державної влади – це складне системне явище, яке має багатогранну структуру. Остання визначається специфікою діяльності органів державної влади, що відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного розв'язання завдань управління, керованості суспільних процесів, оперативного та кваліфікованого впливу на суспільні процеси.

Поняття “ефективність державного управління” у довідкових виданнях трактується як досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади/структурного підрозділу чи окремого управлінця за максимально можливою економії суспільної праці [6, с. 158]. Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллями двох складових системи: держави у вигляді її органів та посадових осіб і суспільства.

Для оцінювання ефективності державного управління в різних країнах Світовим банком використовуються такі критерії:

– врахування думки населення і підзвітність державних органів. Ці показники дають змогу оцінити, наскільки громадяни країни мають можливість обирати уряд, а також оцінити реалізацію таких базових засад як свобода слова, свобода об'єднань, наявність вільних ЗМІ;

– політична стабільність і відсутність насилля. Цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації і відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, в тому числі тероризму;

– ефективність роботи уряду. По суті, це передбачає оцінювання якості роботи державних службовців, рівня їх незалежності від політичного тиску, якості розробки і реалізації політики, надійності відданості уряду заявленій політиці;

– якість законодавства. Дає змогу оцінити спроможність уряду формувати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектора;

– верховенство закону. Врахування цього критерію означає оцінювання рівня впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм;

– боротьба з корупцією. Цей критерій вимагає оцінювання рівня поширеності використання державної влади з корисною метою, включаючи різні форми корупції, а також рівня “врахування” державою інтересів еліти і приватних підприємців.

На нашу думку, ефективність державного управління залежить від характеру взаємодії влади і суспільства, домінантою якої виступає соціальний капітал – інтегральним показником якого є довіра. Сучасні наукові дослідження свідчать про прямий зв'язок між соціальним капіталом як характеристикою суспільства і рівнем довіри громадян до органів

державної влади. При високому рівні довіри всі сфери життя суспільства – економіка, політика, право – функціонують значно краще, з більшою користю для членів суспільства.

У свою чергу, поняття ефективності державного управління корелюється із результативністю органів державної влади, що передбачає досягнення мети управлінської діяльності. Для того, щоб визначити чи є результативною діяльність державних органів застосовують певні критерії, серед яких: відповідальність органів влади; інноваційність; ефективність витрат; якість діяльності; перспективність; прозорість влади тощо.

Враховуючи той факт, що населення не вважає ефективною владу, яка не демонструє відкритості та прозорості у прийнятті та виконанні рішень, можна стверджувати, що показник результативності тісно пов'язаний із мірою обізнаності населення про діяльність органів державної влади. Надання громадськості інформації щодо виконання державним апаратом своїх функціональних обов'язків здійснюють відповідні структурні підрозділи в органах державної влади, до яких належать відділи зв'язків з громадськістю, прес-служби.

Ефективна діяльність органів державної влади неможлива без конструктивного діалогу з громадськістю. Тому ще одним важливим показником в оцінці ефективності діяльності державного апарату, що визначає характер його взаємодії з населенням, є комунікативність. На нашу думку, в показнику комунікативності умовно можна виокремити два аспекти: професійний та особистісний. До професійного аспекту можна віднести: допомогу громадськості у розв'язанні проблемних питань; роботу з населенням в громадській приймальні; організацію зустрічей із населенням; врахування думок та інтересів громадян при ухваленні управлінських рішень тощо. Серед особистісних характеристик комунікативності доцільно виокремити уважність, чуйність, увічливість представників влади, поважне ставлення до громадян, вміння спілкуватися та працювати з людьми, готовність до діалогу тощо.

Отже, ефективність державного управління, яка залежить від якості виконання поставленої мети і відповідності її реалізації запитам суспільства, є важливою складовою позитивного іміджу органів державної влади.

Сучасні демократичні держави орієнтуються на сервісні принципи діяльності, спрямовані на обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб і захисту інтересів. Дослідниця І.Венедиктова зазначає, що в основу концепції “сервісна держава” покладено відношення чиновника до громадянина не як до прохача, а як до клієнта, від думки якого залежить репутація чиновника, його кар'єрне зростання і врешті-решт статок. Оцінка дій управлінських органів відбувається дуже просто: клієнт задоволений – система працює, державне управління здійснюється ефективно [4, с. 89]. Саме тому імідж сервісної діяльності, орієнтований на надання державних послуг населенню, є складовою іміджу органів державної влади. Під державною послугою В.М.Сороко розуміє дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами [11, с. 14].

Базовою вимогою до державних послуг є їх якість. Зарубіжна практика виділяє чотири підходи до визначення якості послуг, а саме: винятковий характер послуги (її досконалість); технічна відповідність стандартам (якість як вимога); співвідношення ціни послуги і вартості її виробництва (якість вартості); співвідношення ціни послуги і її продуктивності (якість як відповідність функціональному призначенню) [15]. На нашу думку, оптимальним є четвертий варіант, який поєднує у собі як об'єктивний бік (характер служби), так і суб'єктивний (вимоги споживача). Як стверджує В.Голубь, ефективність надання державних послуг населенню безпосередньо пов'язана з управлінськими якостями

системи державного управління і державної служби, довірою суспільства до влади та державних органів [6, с. 447].

Таким чином, імідж сервісної діяльності органів державної влади визначається відношенням громадян-споживачів державних послуг до управлінської діяльності. Саме від якості отриманих послуг залежить позитивний імідж органів державної влади.

Сприйняття громадськістю діяльності органів державної влади нерозривно пов'язано із іміджем державної служби як загалом, так і державного службовця зокрема. Державна служба за своєю сутністю є унікальною і має поліваріантний характер: з одного боку – це соціальне явище, а з іншого – форма соціальної практики, певний вид професійної діяльності (згідно з українським законодавством “державною службою в Україні визнається професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах і їх апараті та на яких покладено практичне виконання завдань і функцій держави”) [10]. Місія державної служби полягає у служінні суспільству і його інтересам, саме тому державні службовці несуть відповідальність в умовах високих соціальних очікувань. Коли ці очікування не виправдовуються, з боку суспільства зростає рівень недовіри до державної служби та її представників і, як наслідок, негативізується її імідж.

Безперечно, імідж державної служби формується на основі діяльності, поведінки державних службовців, які постійно здійснюють комунікативний зв'язок із громадянами. Імідж державного службовця, на думку О.Ю.Оболенського, має ґрунтуватися на таких якостях, як професіоналізм, державна позиція, інтереси. Особисті якості (темперамент, відповідальність, дисциплінованість), біографія, коло спілкування, ораторське мистецтво, зовнішній вигляд, міміка, стиль мислення — все це становить поняття іміджу [9].

Отже, імідж державного службовця виступає структурним елементом іміджу органів державної влади, та є відтворенням державної влади у персоніфікованому вигляді. У свою чергу, він має свою внутрішню структуру, компоненти якої взаємопов'язані між собою та взаємодоповнюють один одного. Такими компонентами виступають особистий і професійний імідж. Особистий імідж складається із думки оточуючих про характерні риси людини, у той час, коли професійний імідж передбачає уявлення про професійні якості.

Відповідно, змістовна наповненість іміджу державної служби визначається критеріями, до яких належать професіоналізм та професійна культура. Професіоналізм державної служби – це передусім здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними задач у межах нормативно визначених повноважень [2, с. 21]. Тобто він ґрунтується на сукупності ділових якостей представників державної влади, які безпосередньо впливають на професійне виконання посадових обов'язків, а саме: професійну, комунікативну, іміджеву тощо компетентність державних службовців.

Професійна компетентність включає в себе знання, вміння, навички, а також способи виконання діяльності на високому рівні кваліфікації відповідно до конкретних умов, в інтересах задоволення певних потреб. На думку О.Кругій, професійна компетентність у системі державного управління має включати не лише сукупність суспільних вимог до суто професійних знань та умінь працівників цієї категорії, але й належний рівень його загальної, професійної та управлінської культури, підприємливість, виразні організаторські здібності, системний характер та інноваційну спрямованість мислення та інші професійно важливі якості [7, с. 76].

У структурі іміджу державного службовця значне місце належить комунікативній компетентності – знання про оточуючий світ, у тому числі і соціальну структуру суспільства, соціальні цінності, знаннями нормативного використання комунікативних

систем різних рівнів і здатністю адекватної інтерпретації інформації. Ф.Шарков зазначає, що комунікативна компетентність входить до структури соціального статусу поруч із такими складовими, як спосіб життя, освітні та професійні характеристики індивіда-комуніканта [13, с. 251-252].

Цілеспрямована, системна робота на іміджем органів державної влади потребує наявності сформованих необхідних якостей, спеціальних знань, навичок, оволодіння відповідними технологіями і передбачає наявність специфічної іміджевої компетенції. Узагальнюючи визначення фахівців, ми будемо визначати іміджеву компетенцію як інтегральну якість державного службовця, що виявляється в його здатності і готовності до створення продуктивного іміджу та його цілеспрямованої корекції в ході інтерсуб'єктної іміджевої взаємодії між державним службовцем і громадськістю.

Важливим для розкриття змістовної наповненості іміджу державної служби, на наш погляд, є розуміння професійної культури як гармонійного поєднання професіоналізму та компетентності. Як зазначають дослідники, професійна культура розкривається у вмінні передбачати результати і наслідки своєї службової діяльності, прогнозувати, відтворювати загальнонаціональні інтереси, бачити та реалізувати перспективу їх розвитку [8, с. 20].

Значущість професійної культури для державної служби визначається специфікою професії державного службовця, яка полягає в публічному характері, соціальній сфері діяльності і гуманістичної спрямованості цього роду діяльності, тому професійна культура може бути визначена як “якість його діяльності щодо забезпечення ефективного державного управління соціально-економічними процесами, по наданню послуг населенню, яке детермінується його ціннісними орієнтаціями і професійними, головним чином, морально-етичними установками” [1, с. 23-24].

Таким чином, критеріями формування іміджу державної служби виступають професіоналізм та професійна культура. У свою чергу, ці поняття включають спектр властивостей і якостей особистості державного службовця, в тому числі його етичні та моральні принципи поведінки в системі державної служби.

Як зазначають дослідники, мораль виступає як система вимог, норм і правил поведінки людини, що історично склалися і мають історичний характер [8, с. 6]. Т.Василевська стверджує, що специфічні вияви та вимоги моральності, що пов'язані з особливістю праці в тій чи іншій професії, відображаються в професійній моралі та професійній етиці [3, с. 50]. На думку дослідниці, професійна етика вирізняється: усвідомленою ретельною розробкою професійно-етичних норм; побудовою та фіксацією в етичному кодексі системи взаємозалежних цінностей, принципів і норм; існування групи людей, яка відповідає за підтримку, захист та, іноді, і за розробку і узагальнення цих норм [3, с. 52].

Морально-етичний стан державної служби є важливим показником її іміджевих характеристик, оскільки негативні характеристики іміджу державної служби зумовлені, в значній мірі, проблемами саме цієї сторони її функціонування. У зв'язку з цим, увага дослідників зосереджена на морально-етичних засадах функціонування державної служби. Ведуться дискусії щодо створення етичного кодексу державної служби як системи принципів і норм, які поділяють та дотримують державні службовці, що забезпечує високу ефективність діяльності державної служби і, відповідно її високий статус у суспільстві.

Аналіз сучасних світових тенденцій засвідчив, що однією із складових іміджу органів державної влади виступає їх привабливість і перспективність як роботодавця. Важливого значення у даному контексті виступає здійснення державної кадрової політики - цілеспрямованої стратегічної діяльності держави, пов'язаної з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання

кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності [5, с. 3].

Ефективність здійснення державного управління на пряму залежить від якісного формування та розвитку кадрового потенціалу, що має носити системний і послідовний характер. Реалізуючи кадрову політику, держава виступає суб'єктом управління людськими ресурсами, здібностями людини, у відповідності із стратегією розвитку суспільства. Кадрова політика, з одного боку, забезпечує систему державного управління висококваліфікованими працівниками, здатними якісно та ефективно реалізовувати на практиці управлінські функції, реалізовувати державницькі завдання, орієнтуючись на сучасні умови цивілізаційного розвитку. З іншого боку, вона сприяє професійній самореалізації населення.

Розвиток кадрового потенціалу відбувається за двома напрямками. Перший передбачає добір талановитих, професійно підготовлених, патріотичних людей з високими моральними якостями, які володіють інноваційним, креативним мисленням та мотивацією до управлінської діяльності. Другий полягає у реалізації механізмів кар'єрного зростання, професійного і особистісного самовдосконалення, соціального захисту кадрів державної служби.

У той же час, для того, щоб здійснювати кадровий добір із залученням талановитої молоді, найкращих представників різних сфер життєдіяльності, державна служба має бути привабливою для працевлаштування, відкривати життєву перспективу, сприяти саморозвитку та самовдосконаленню особистості. З цією метою кадрова політика повинна ґрунтуватися на засадах:

- демократичності, тобто бути доступною для людей, які володіють необхідними професійними, моральними якостями;
- перспективності, відкривати можливості для кар'єрного зростання, професійного та особистісного саморозвитку;
- законності, здійснюватися в межах і на засадах закону, що створює правові гарантії об'єктивного і справедливого вирішення кадрових питань, захисту професійних інтересів та прав працівників;
- стабільності, вселяти впевненість у майбутньому;
- інноваційності, впроваджувати сучасні технології управління персоналом для успішного вирішення управлінських завдань;
- динамічності, можливості використовувати нові форми і методи роботи, набувати, розвивати та адаптувати компетенції у відповідності до умов суспільного розвитку;
- індивідуальності, враховувати потреби, інтереси, можливості кожного державного службовця, тобто бути спрямованою на індивідуальний підхід до персоналу;
- духовності, виховувати в кожному державному службовці патріотизм, гуманізм, чесність, упевненість у правильності прийнятих рішень, готовність нести відповідальність як за свою професійну діяльність, так і особисту поведінку.

З іншого боку, актуальним є питання формування професійної ідентичності у людини, яка працює на державній службі. Психолог Е.Еріксон визначає термін "ідентичність" як почуття особистісної totoжності, цілісності й усвідомлення історичної неперервності свого існування (відчуття єдності свого минулого, теперішнього та майбутнього), як образ себе, що приймається особистістю, з усім багатством стосунків із всім оточуючим соціальним світом [14, с. 32].

Відповідно, професійна ідентичність проявляється у нерозривному зв'язку, інтегрованості людини у свою професійну діяльність. Так, аналізуючи проблематику

професійної ідентичності, А.Фонарьов зазначає, що вона характеризується відповідністю між індивідуальними та соціальними уявленнями про професію, її значимість для суб'єкта. Вона оцінюється на основі таких суб'єктивних показників: особистісної ідентичності (близькість уявлень про власні особистісні якості та якості, притаманні професіоналові), ціннісної ідентичності (близькість цінностей особистості й професіоналу), задоволеності працею (умовами її здійснення) і задоволеності професією [12, с. 83].

Відповідно, ми можемо сформулювати думку, що імідж органів державної влади як роботодавця залежить від ефективності кадрової політики, яка, з одного боку, має залучати до системи державного управління талановитих, креативних, інноваційно налаштованих фахівців, а з іншого – сприяти формуванню високого рівня професійної ідентичності державних службовців, який визначається рядом чинників, а саме: соціальним визнанням державної служби та повагою, гідними умовами праці та рівнем заробітної плати тощо.

Відсутність позитивного іміджу органів державної влади як роботодавця призводить до здійснення неефективної кадрової політики, провокує ситуацію за якої державна служба стає непривабливою з точки зору життєвої перспективи, кар'єрного зростання, гідної оплати праці як для молоді, так і професіоналів, зумовлює відтік висококваліфікованих фахівців до приватних структур. У той же час, високий рівень їх кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства.

Формування позитивного іміджу органів державної влади як роботодавця потребує виправлення зазначених деструктивних явищ у здійсненні кадрової політики. Адже непрофесійний кадровий склад детермінує неефективне державне управління, надання неякісних державних послуг, тобто негативізує іміджеві характеристики органів державної влади.

Висновки і перспективи подальших наукових досліджень. Отже, імідж органів державної влади виступає складним системним явищем, в структуру якого входять: імідж управлінський, імідж сервісної діяльності, імідж як роботодавця, імідж державної служби. Усі іміджеві структурні елементи тісно взаємодіють і взаємопов'язані один з одним. Саме тому процес формування іміджу органів державної влади має передбачати комплексну управлінську діяльність із залученням фахівців з іміджевої проблематики. Багатокомпонентність структури іміджу органів державної влади відкриває широке поле для подальших наукових досліджень акцентованих на деталізації змісту кожного структурного елементу.

Література:

1. Алиева С. В. Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих: состояние и условия инновационной трансформации (на материалах федерального округа) : [монографія]. – Ростов-на-Дону : Наука-Пресс, 2007. – 311 с.
2. Артеменко Н. Ф. Управление професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології : [монографія] / Н. Ф. Артеменко, Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 184 с.
3. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : [монографія] / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
4. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг / І. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88-91.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра

наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. - 72 с.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування. – 2011. – 630 с.

7. Крутій О. М. Етика вискористання сучасних технологій відбору та підготовки кадрів публічного управління / О. М. Крутій // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 2(5). – С. 74-82.

8. Культура і етика в публічному адмініструванні: наук.розробка / С. С. Серьогін, О. В. Антонов, І. І.Хожило та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

9. Оболенський О. Ю. Державна служба : [Підручник] / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

10. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723 // Вісн. держ.служби України. – 1995. - № 1. – С. 9-28.

11. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 11–19.

12. Фонарев А. Развитие личности в процессе профессионализации / А. Фонарев // Вопрос психологии. – 2004. – № 6. – С. 72–83.

13. Шарков Ф. И. Коммуникология: Энциклопедический словарь-справлчник / Ф. И.Шарков. – М. : Издательство-торговая корпорация “Дашков и К”, 2009. – 768 с.

14. Эриксон Э. Идентичность: юность и кризис / Э. Эриксон. – М. : Прогресс, 1996. – 334 с.

15. The state of the public service Public opinion on the quality of public services) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=22145&type=org>

217

STATE AUTHORITIES IMAGE AS A SYSTEMATIC PHENOMENON

PANTELEYCHUK I.

Formulation of research problem and its significance. Socio-political, socio-economic and cultural transformation taking place in Ukraine in recent decades, have made significant changes in the relationship between government and the public.

The level and nature of social and public interaction, a measure of trust between the public and government agencies, the type of behavior (legal, political, economic, etc.) of each citizen and the public servant is largely determined by the image of the government, which is an important element in forming trusting partnerships between public government and the public.

Therefore, an important direction of development of the theory and practice of public administration is focused creating a positive image of public authorities.

Analysis of recent research on this issue has shown that aspects of creating a positive image of the government, value the principles of civil servants, improving the interaction between government authorities and the public in governance dedicated works T.Vasylevska, N.Honcharuk, V.Holub, V.Kozakova, V.Loly, P.Petrovskyi, E.Romata, S.Serohina, T.Fedoriv and others.

However, questions remain unsolved structure image of the government, which is devoted to solving this scientific exploration.

Formation of the objectives and purposes of article. The study aims to clarify the content of

fullness structural elements of the image of the government as a complex system phenomena and defined tasks article, namely, to analyze the basic concepts of image; clarify the relationship between these concepts; clarify the problem of formation of image components; to prove the main directions positivation image of public authorities.

The main material and justification of the study. Image of state power - is a complex systemic phenomenon that has multifaceted structure.

The latter is determined by the specific activities of public authorities, which plays an important role in the efficient solution of control problems, handling social processes, operational and qualified impact on social processes.

The term "efficiency of the public administration" in reference books treated as achieve social goals as a result of the authority / structural unit or a separate manager for the greatest possible economy of social labor [6, p. 158].

Total social effectiveness of government efforts achieved two components of the system: the state as its organs and officials and society.

To evaluate the efficiency of public administration in different countries by the World Bank uses the following criteria:

- Ensuring that people and the accountability of public institutions. These indicators allow to assess how citizens have the opportunity to elect the government and assess the implementation of the basic principles of freedom of speech, freedom of association, the presence of free media;
- Political stability and absence of violence. This criterion makes it possible to assess the current views on the likelihood of destabilization and removal of government unconstitutional methods or using violence, including terrorism;
- The efficiency of the government. Essentially, this involves evaluating the quality of civil servants, their level of independence from political pressures, the quality of the development and implementation of policy, the Government stated commitment to safety policies;
- The quality of legislation. Allows you to evaluate the ability of the government to design and implement rational policies and regulations that promote private sector development;
- The rule of law. Consideration of this criterion means assessing the level of confidence of various actors in the established social norms and compliance with these standards;
- The fight against corruption. This criterion requires an estimate of the prevalence of the use of state power to useful purposes, including various forms of corruption, as well as the level of "take into account" the interests of elites and entrepreneurs.

In our opinion, the effectiveness of government depends on the nature of the interaction between government and society, which acts as a dominant social capital - is an integral factor is trust. Modern scientific studies show a direct link between social capital as a feature of society and the level of public trust in public authorities.

At a high level of confidence all aspects of society - economics, politics, law - there are much better, with greater benefit for members of the public.

In turn, the concept of good governance is correlated with the productivity of public authorities, which includes the goal of management activities.

In order to determine whether the effective activity of state bodies apply certain criteria, including: the responsibility of government; innovation; cost-effectiveness; quality activities; prospects; government transparency and so on.

Given the fact that the population is not efficient power that does not demonstrate openness and transparency in decision-making and execution, it can be argued that the level of performance is closely linked to the degree of awareness of the activities of public authorities.

Providing the public with information on the implementation of the state apparatus carrying out their duties relevant structural units in government agencies, which include the

departments of public relations spokesman.

Effective activity of state authorities is impossible without a constructive dialogue with the public. Therefore, another important factor in evaluating the effectiveness of the state apparatus that determines the nature of its interaction with the public, is communicative.

In our opinion, communicative indicator can be roughly distinguish two aspects: professional and personal. To the professional aspects include: public assistance in solving problems; outreach to the public reception; organizing meetings with the public; taking into account the views and interests of citizens in decision-making and so on.

Among the personal characteristics of communicative advisable to distinguish attentiveness, responsiveness, politeness authorities, respectful treatment of citizens, the ability to communicate and work with people, willingness to dialogue and more.

Thus, the efficiency of public administration, which depends on the quality of performance goals and compliance demands of society, its implementation is an important part of a positive image of public authorities.

Modern democracies are guided by principles of service aimed at public service to meet their needs and advocacy. Researcher I.Venedyktova notes that the concept of "service state" responsible official relation to the citizen, not as a supplicant, but as a client, the thought of which depends on the reputation of the official, his career and eventually fortune.

Evaluating the administrative bodies is very simple: the customer is satisfied - the system works, public administration is carried out efficiently [4, p. 89]. That is why the image of a service-oriented provision of public services, is part of the image of the government.

During a public service V.M.Soroko understands the actions of state authorities regarding the implementation of the functions and tasks of the state, the Constitution of Ukraine and other legislative acts [11, p. 14].

The basic requirement for public services is their quality. Foreign practice identifies four approaches to the definition of service quality, namely exceptional service (its perfection); technical compliance (quality as a requirement); value for services and the cost of production (value for money); value services and productivity (quality as matching functionality) [15].

In our opinion, the best is the fourth option, which combines both objective side (the nature of the service) and subjective (customer requirements). According to V.Holub, the delivery of public services directly related to the managerial system of the government and civil service, trust in government and public bodies [6, p. 447].

Thus, the image of the service of the state power is determined by the ratio of citizens-consumers of public services to management activities. It is the quality of services is dependent positive image of public authorities.

Public perception of public authorities is inextricably linked with the image of the civil service as a whole and by state employees.

The public service in its essence is unique and has a multivariate nature: on the one hand is a social phenomenon, and on the other is a form of social practice, a certain type of professional activity (according to Ukrainian legislation "civil service in Ukraine recognized professional activities of persons who hold positions in government and their office and in charge of practical tasks and functions of the state ") [10].

The mission of public service is to serve the society and its interests, which is why public servants are liable under high social expectations. When these expectations are not met, by society growing level of distrust in the public service and its representatives and, consequently, negative its image.

Certainly, the image of the civil service is based on the activities and behavior of public servants who are constantly engaged in communicative relationship with citizens. The image of a

public servant, according O.Obolenskyi should be based on qualities such as professionalism, public position and interests.

Personal characteristics (temperament, responsibility, discipline), biography, social circle, public speaking, appearance, body language, way of thinking - all this is the notion of the image [9].

Thus, the image of a public servant acting structural element of the image of the government, and government is playing in personified form.

In turn, it has its own internal structure, the components of which are interrelated and complement each other. These components are the personal and professional image. My image of consists of the opinions of others about the characteristics of the man at a time when professional image involves the idea of professional quality.

Accordingly, substantial filling image of public service is defined criteria, which include professionalism and professional culture.

The professionalism of the civil service - is primarily the ability of public employee collective civil servants determine subject to the conditions and the real possibilities of the most effective ways and means of implementation of tasks assigned to them within the regulatory powers defined [2, c. 21].

It is based on a combination of merit representatives of the government, which directly affect the performance of professional duties such as: professional, communicative, branding competence of civil servants.

Professional competence includes knowledge, skills and ways of doing business at a high level qualifications under specific conditions, in the interest of satisfying certain needs.

According to O.Kruti professional competence in public administration should include not only a set of social requirements for purely professional knowledge and skills of employees in this category, but also the proper level of general, professional and administrative culture, enterprise, expressive organizational skills, systematic nature and innovative thinking and focus more professionally important qualities [7, p. 76].

The structure of the image of the civil servant significant place belongs communicative competence - knowledge of the surrounding world, including social structure, social values, knowledge, normative using of communication systems at different levels and the ability to adequately interpret information.

F.Sharkov notes that communicative competence is part of the social status along with such components as a way of life, educational and professional characteristics of the individual communicant, [13, c. 251-252].

The purposeful, systematic work on the image of the government requires prevailing necessary qualities, expertise, skills, mastery of relevant technologies and provides for a specific image of competence.

Generalizing the definition of experts, we will determine the image-quality integrated competence as a civil servant, as reflected in its ability and willingness to create a productive and its purposeful image correction during image intersubject interaction between government officials and the public.

The understanding of professional culture as the harmonious combination of professionalism and competence is important to uncover meaningful filling image of public service, in our view. According to the researchers, professional culture is revealed in the ability to predict the results and impact of their performance, predict, reproduce national interests, see and realize their development prospects [8, p. 20].

The importance of professional culture for public service determined by the specific profession of a civil servant, which is public, social sphere of humanistic orientation and this kind

of activity, because professional culture can be defined as "the quality of its activities to ensure good governance of socio-economic processes in public services, which is determined by its value orientations and professional primarily moral and ethical attitudes" [1, p. 23-24].

Thus, the criteria forming the image of the civil service act professionalism and professional culture. In turn, these concepts include a variety of features and characteristics of the individual civil servant, including its ethical and moral principles of conduct in the public service.

According to the researchers, morality is a system of requirements, norms and rules of behavior, historically and are historical in nature [8, p. 6]. T.Vasylevska argues that the specific expressions of morality and requirements associated with the feature of labor in a particular profession, reflected in the professional morality and professional ethics [3, p. 50].

According to the researcher, professional ethics is distinguished: conscious, careful design professional and ethical standards; building and fixing in ethical codes of interdependency values, principles and standards; existence of a group of people responsible for support, protection and, sometimes, and for the design and synthesis of these rules [3, p. 52].

Moral and ethical civil service status is an important indicator of image features as the negative image of public service characteristics due, to a large extent, the problems of this side of its operation.

In this connection, the attention of researchers focused on the ethical principles of operation of the civil service.

Discussions are underway for the establishment of civil service code of ethics as a system of principles and rules, share and respect the civil servants, which ensures high efficiency of the public service and therefore its high status in the society.

Analysis of current global trends showed that one of the components of the image of the government and acts as its attractiveness as an employer perspective.

Important role in this context stands implementation of personnel policy - focused strategic activities of the state associated with planning and forecasting formation, professional development and management of staff, all of manpower Ukraine, setting goals and priorities of personnel [5, c. 3].

The effectiveness of governance depends on the quality of formation and development of human resources, having to wear a systematic and consistent character.

By implementing personnel policies, state is the subject of human resource management, human capabilities, in line with the strategy of social development.

Personnel policy, on the one hand, the system of government provides highly skilled workers capable of efficiently and effectively put into practice management features, implement statehood task, focusing on the present conditions of civilization development.

On the other hand, it promotes professional self-realization population. Human resources development occurs in two directions. The first involves the selection of talented, professionally trained, patriotic people of high moral character, who possess innovative, creative thinking and motivation to management activities.

The second is to implement mechanisms for career, professional and personal self, social protection of civil servants.

At the same time, in order to make personnel selection involving talented young people, the best representatives of different spheres of life, the civil service must be attractive for employment, open life prospects, promote self-development and self-identity. To this end, personnel policy should be based on the principles of:

- Democracy, that is to be accessible to people who have the necessary professional, moral character;
- Prospects, discover career opportunities, professional and personal self-development;

- Rule of law, subject to the principles and laws that create legal guarantees of a fair and impartial resolution of personnel issues, protection of professional interests and rights of workers;
- Stability and inspire confidence in the future;
 - Innovation, introduce advanced technology personnel management for the successful solution of management problems;
- Agility, the ability to use new forms and methods of work, acquire, develop and adapt competence in accordance with the terms of social development;
 - The individual, the needs, interests and capabilities of each civil servant is to be directed at an individual approach to staff;
 - Spirituality and educate each public servants patriotism, humanity, honesty, confidence in the correctness of decisions, willingness to take responsibility both for their professional activities, and personal behavior.

On the other hand, the question of the formation of professional identity in a man who works in the civil service. Psychoanalyst E. Erickson defines the term "identity" as a sense of personal identity, integrity and a sense of historical continuity of its existence (sense of unity of the past, present and future), as the image itself, taken personality, with all the wealth of relations with all the surrounding social world [14, p. 32].

Accordingly, professional identity appears in close connection, integration of man in his professional career. Thus, analyzing the issues of professional identity A.Fonarov notes that it is characterized by a correspondence between individual and social perceptions of the profession and its importance to the subject.

It is estimated on the basis of subjective factors: personal identity (closeness perceptions of their personal characteristics and qualities of professionals), value identity (closeness of personal values and professional), job satisfaction (terms of its implementation) and satisfaction with the profession [12, p. 83].

Accordingly, we can form an opinion that the image of the government as an employer depends on the effectiveness of personnel policy, which on the one hand, has to involve the public administration system of talented, creative and innovative-minded professionals, on the other - promote a high level of professional identity civil servants, which is determined by several factors, including: the social recognition of public service and respect, decent working conditions and wages, etc..

The absence of a positive image of the government as an employer causes of inefficient personnel policy, provoking a situation in which the public service is not attractive in terms of life perspective, career development, decent wages for young people and professionals leads to an outflow of highly skilled professionals private entities.

At the same time, a high level of qualifications and sophistication necessary not only for the implementation of Nation tasks, but also to create a positive attitude and confidence of the population in the civil service, which is an essential feature of a democratic society. Creating a positive image of the government as an employer needs to fix these destructive phenomena in the implementation of personnel policies.

For amateur cadre determines inefficient public administration, providing low-quality public services that negative image characteristics of public authorities.

Conclusions and recommendations for further research. Thus, the image of public authorities acting complex system phenomenon, the structure comprising: image management, image service activities, image as employer, the image of public service.

All image structural elements are closely interrelated and interact with each other. Thus, the process of image formation of public authorities should provide comprehensive management activities, including experts from image problems.

Many component of structure image of the government opens a wide field for further research on accented detailing the contents of each structural element.