

ГЕНЕЗИС ТА ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРІЇ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ІСТОРИКО-ЦИВІЛІЗАЦІЙНІЙ ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

GENESIS AND FEATURES OF THE MODIFICATION OF IMAGE THEORY OF STATE AUTHORITIES IN THE HISTORICAL AND CIVILIZATIONAL PARADIGM OF THE STATE DEVELOPMENT

У статті досліджується історико-цивілізаційний генезис формування, становлення та розвитку теорії іміджу органів державної влади. На основі визначення періодизації виникнення держави сформульовані теоретичні засади формування іміджу органів державної влади, визначаються його зміст та особливості побудови. Акцентується на зростанні ролі іміджу в процесі взаємодії між сучасними органами державної влади і суспільством.

Ключові слова: імідж, держава, органи державної влади, імідж органів державної влади, державне управління.

В статье исследуется историко-цивилизационный генезис формирования, становления и развития теории имиджа органов государственной власти. На основе определения периодизации возникновения государства сформулированы теоретические основы формирования имиджа органов государственной власти, определяются

его содержание и особенности построения. Акцентируется внимание на росте роли имиджа в процессе взаимодействия между современными органами государственной власти и обществом.

Ключевые слова: имидж, государство, органы государственной власти, имидж органов государственной власти, государственное управление.

The article deals with the historical and civilization genesis of the formation, and development of the image theory of state authorities. On the basis of the definition of the state periodization, the theoretical principles of forming the image of public authorities are formulated, content and features of its construction are determined. The emphasis is on increasing the role of image in the process of interaction between modern state bodies and society.

Key words: image, state, bodies of state power, image of state authorities, public administration.

УДК 351

Кириченко Г.В.
аспірант кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія
управління персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливою умовою ефективної діяльності органів державної влади є підтримка та довіра з боку громадськості, яка забезпечується позитивним сприйняттям їх іміджу. Процес формування, становлення та розвитку іміджу державних органів залежить безпосередньо від еволюції органів державної влади та історичного контексту розвитку держави та державного управління загалом. Значущість теоретико-історичного аналізу еволюції іміджу органів державної влади полягає у визначенні його системної трансформації, що передбачає оптимізацію діяльності органів державної влади, узгодження їх функціональної діяльності із вимогами соціуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам формування позитивного іміджу державного службовця, державної влади, механізмам формування іміджу державних установ, удосконалення взаємодії органів державної влади з громадськістю у процесах державного управління присвячені праці В. Бебика, Р. Войтовича, М. Головатого, С. Колоска, Ю. Падафет, І. Пантелейчук, Г. Почепцева, Є. Ромата, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Тертичка, Т. Федорів, І. Хожило та інших.

Однак відсутність системного, комплексного дослідження генезису формування, ста-

новлення та розвитку теорії іміджу державних органів зумовлює його актуальність.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема формування позитивного іміджу державних органів вимагає аналізу й узагальнення інформації, що стосується питань еволюції органів державної влади в контексті історичної ретроспективи.

При цьому найперше береться до уваги те, що трансформація іміджу органів державної влади визначальним чином пов'язана з процесами зародження, розквіту і занепаду держави як політичного інституту в окремо взятих країнах, хоча у цьому плані є спільне (для багатьох країн) й особливе (для окремо взятих національних держав).

Мета статті. Метою роботи є дослідження й аналіз генезису формування, становлення та розвитку теорії іміджу державних органів у контексті їх історичної еволюції.

Виклад основного матеріалу. В енциклопедичних виданнях держава визначається як універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також

управління загальносуспільними справами [3, с. 122].

Історію виникнення держави як політичної форми організації суспільства можна поділити на дві великих епохи, котрі зумовили сутність та відповідні форми держави, а саме:

– епоха кастово-станового суспільства, де держава за своєю суттю є виразником інтересів вузьких класових угруповань (рабовласницька та феодална держави);

– епоха громадянського суспільства, формування якого починається з перших буржуазних революцій. На цьому історичному етапі держава починає виражати загально-соціальні інтереси.

Основним критерієм поділу на ці дві великі історичні епохи виступає соціально-економічний стан суспільства. Водночас варто зазначити, що їх хронологічні межі не є однаковими для всіх зарубіжних країн. Це зумовлено вже цивілізаційними розвитком того чи іншого суспільства.

Формування інститутів державних органів у різних країнах мало свої специфічні особливості, зумовлені їхньою приналежністю до східного або західного типу цивілізаційного розвитку.

Відмінність східного та західного цивілізаційного шляху розвитку полягала в тому, що на Сході не був розвинутий інститут приватної власності і, як наслідок, не були сформовані приватновласницькі відносини, відносини приватного товарного виробництва, на відміну від Заходу, де наявність приватної власності стала підґрунтям суспільного розвитку. Своєю чергою, відсутність приватної власності визначала застійний характер східних соціальних структур, унеможливила розвиток тих політичних і правових інститутів, які були покликані обслуговувати потреби громадянського суспільства (яке є продуктом західної цивілізації) [9].

Своєю чергою, в межах східної цивілізації можна виділити так звані «локальні» цивілізації, наприклад, давньосхідна, далекосхідна, арабська (мусульманська).

Специфічною рисою політичної організації, зокрема давньосхідних суспільств, виявилася державність у формі деспотії («деспот» від давньогрецьк. – повелитель, що уособлює необмежену владу однієї особи).

Аналіз наукових праць, присвячених питанням «східної деспотії», дав змогу виокремити кілька характерних її ознак, до яких належать: монархічна форма правління з необмеженою владою спадкового, обожнюваного монарха, який є одноосібним законодавцем і вищим суддею; централізована держава з жорстким

режимом, підтримуваним розгалуженим, підлеглим деспотові адміністративним апаратом, що здійснював всеохоплюючий контроль за безправними підданими [9].

У системі східної державної бюрократії існували чітка система рангів і субординація – права людини в деспотії залежали безпосередньо від того, яке місце в соціальній ієрархії вона займала. Східна модель суспільного устрою передбачала нероздільну єдність влади і верховної власності, соціально-політичне і соціально-економічне панування державного апарату над індивідом, який не мав стосовно держави ніяких гарантованих третьою силою прав, але через тяжіючу традицію знаходився під певним патронатом влади. «Царство», засадовим для якого був феномен влади-власності, сприймали як норму, подану згори, як деяку позачасову константу буття [8, с. 63]. Цар (володар) був силою, яка пов'язувала воедино всі ланки політичного та господарського життя країни. У своїй діяльності він спирався не лише на державний бюрократичний апарат, але й на представників релігійного культу – жерців, виключна роль яких полягала у виконанні ритуальної функції. Релігійні ідеї людина сприймала як систему координат, у межах якої визначилися головні напрями її життєдіяльності.

Особливості соціально-економічного та політичного розвитку східних держав визначили специфіку формування іміджу органів державної влади, основним елементом якого був імідж володаря держави. Розвинений бюрократичний апарат не був самостійним суб'єктом державної влади, слугував для забезпечення функціональної діяльності царя, а не держави. Імідж органів державної влади був заміщений індивідуальним іміджем царя. Аналізуючи складові елементи персонального іміджу східного володаря, можна виокремити такі: а) сакральний характер царської влади; б) орієнтація на традицію; в) ритуал; г) царственість; г) наявність харизматичних лідерських якостей; д) символізм [9].

В історії виникнення державності у країнах західної цивілізації виділяються:

I період – I тис. до н. е. – середина XVII – XVIII ст.;

II період – із сер. XVII – XVIII ст. донині.

Хронологічні межі першого періоду обох цивілізацій (західної і східної) зумовлені часом виникнення держави і права у станово-кастових суспільствах (рабовласницьких і феодалних) і часом припинення їх існування, другого періоду – початком становлення в зарубіжних країнах держави і права громадянського суспільства (буржуазної держави), пов'яза-

ного із західними буржуазними революціями середини XVII ст. і кінця XVIII ст. (Англія, США, Франція), буржуазними перетвореннями й революціями в Азії в другій половині XIX ст. (реформи 60-х рр. в Росії і Японії) – початку XX ст. (Росія, Іран, Туреччина, Китай). Еволюція держави громадянського суспільства триває, тому кінцеві межі другого періоду, на нашу думку, ще важко визначити.

Становлення державності в епоху станово-кастового суспільства мало 2 етапи:

1) держави античного світу – I тис. до н. е. – сер. I тис. н. е. (рабовласницькі держави);

2) держави Середньовіччя – сер. I тис. н. е. – XVII – XVIII ст. (феодальні держави):

а) ранньофеодальна держава і право;

б) держава і право часів сеньоріальної монархії;

в) держава і право часів станово-представницької монархії;

г) держава і право часів абсолютної монархії.

Перші традиції державного врядування були започатковані в Давній Греції, і згадки про це можна знайти в «Одіссеї» Гомера. «Грецький поліс мав двоїсту природу, – пише Ф. Шаму, – географічну та людську, що відповідало певній території та групі людей, спільноті громадян. Із цих двох аспектів єдиного політичного утворення другий був більш важливим <...> Грецький поліс – це, перш за все, єдність людей, які його утворюють» [12, с. 244].

Для полісної общини характерний специфічний характер функціонування влади та організації соціального життя, оскільки суб'єктом влади був увесь полісний колектив.

Досліджуючи процеси розвитку демократії в античному світі, А.А. Фісун доходить висновку, що в цей період відбувається відокремлення поняття влади *arche* від поняття *basileia* (правління представників сакральної або військово-адміністративної еліти) [11, с. 12]. Внаслідок цих процесів легітимні повноваження на здійснення влади більше не концентруються в руках однієї особи (царя), а розподіляються між членами суспільства. Влада перестає бути прерогативою певної людини, а стає *politeia* – політією – формою суспільного правління, в якій, на думку давньогрецького філософа Аристотеля, править більшість в інтересах загальної користі. Філософ стверджує, що ця форма правління поєднує в собі найкращі риси аристократії і демократії і водночас позбавлена їхніх крайнощів і недоліків [1].

Характерною особливістю грецького державного управління була відсутність постійно чинного державного апарату, виняток становив нечисленний штат технічних служ-

бовців. Державні посади були виборними, але варто зауважити, що повторного переобрання на одну й ту саму посаду, як правило, не допускали. Посадові особи після закінчення строку їхнього перебування на посаді звітували перед народним зборами. Домінуюче значення народних зборів і Ради втілювало головний принцип політичного мислення стародавніх греків – право участі в управлінні громадянським колективом. Право на вирішення справ свого поліса, державне управління розглядали як одне з найважливіших прав громадянина [9].

На відміну від іміджу органів державної влади країн східної цивілізації, в яких державний апарат не мав власного публічного іміджу, а був уособлений іміджем володаря, структура іміджу державних органів країн західної цивілізації включає в себе як імідж інститутів державної влади, так і персональний імідж правителя, який виступає політичним лідером, рівним серед рівних, першим громадянином. Відсутність у грецьких полісах єдиного верховного володаря (царя), який концентрував усю повноту влади у своїх руках, стала благодатним підґрунтям для формування представницьких органів державної влади, звісно ж, враховуючи специфічні особливості розвитку грецьких полісів. Полісна форма організації та відсутність сильної централізованої влади визначили специфіку (на відміну від Сходу) грецького державного управління, що проявлялось у відсутності розвиненого бюрократичного апарату.

Систему грецького державного управління характеризували публічність і відкритість, державні посади були виборними і підзвітними громадянській общині. Це зумовлювало потребу у формуванні іміджу посадовця як компетентного, незаангажованого, комунікабельного, відкритого до скарг і клопотань співвітчизників. Таким чином, у системі полісної організації сформувався базовий демократичний принцип виборності на державну посаду, що давав змогу змінювати органи управління легальним шляхом, а не за допомогою насильства (змов чи громадянських війн) [9].

За римської доби імідж органів державної влади країн західної цивілізації набуває специфічних особливостей, зумовлених зміною форм державного устрою в римській державі – від аристократичної республіки до республіканської імперії, а згодом суто монархічної імперії. Тому весь період існування римської держави характеризують суттєві трансформації іміджу органів державної влади відповідно до встановленої форми державного устрою (від республіки до імперії).

Римська модель державного управління демонструвала унікальний владний симбіоз – імперську республіку. За часів принципату зберігалися колишні республіканські органи державної влади: збиралися народні збори, діяв Сенат, обирали консулів, трибунів, але центр прийняття політичних рішень перемістився в законодавчо неоформлену раду принципса – неофіційне вузьке коло наближених до нього людей, які обговорювали та вирішували державні справи.

Дуалізм влади зумовлює формування, відповідно, двох типів іміджу органів державної влади, засадовими для яких є різні ціннісні та моральні якості й погляди на здійснення державної влади. Безперечно, такий «іміджевий коктейль» негативно впливав на формування загального іміджу органів державної влади і потребував розробки нової загальнодержавної вертикалі управління [9].

Наприкінці III ст. н.е. всі зовнішні ознаки республіканського державного устрою зникають і відбувається юридичне оформлення монархічної форми правління. Одноособове управління державою зумовлює зміну іміджевих характеристик органів державної влади. Посада державного службовця перестає бути виборною, суспільство втрачає контроль за діяльністю державної адміністрації. Відбувається процес перетворення управлінської бюрократії на механізм забезпечення влади імператора, яка за таких умов набуває абсолютного характеру.

У IV ст. н.е. під впливом цілої низки внутрішньополітичних криз Римська імперія розпадається на Східну (Візантія) та Західну Римську імперію. Після розпаду Римської імперії відбулося поєднання античних традицій з європейською периферією, що створило підґрунтя для нового типу цивілізаційного розвитку. Ключовим чинником, що визначив головні напрями становлення нових європейських політичних інститутів, стало поширення християнства, яке виступило фундаментом європейської моделі цивілізаційного розвитку.

У Середньовічну добу державне управління розцінювалось як приватна справа володаря. Провінції, кошти, армія і навіть міністри являли собою різні види активів, які належали монархам і могли вільно переходити від одного державця до іншого дипломатичним шляхом або в результаті війни. За такого погляду на державу не існувало поняття врядування в сучасному розумінні цього слова. Замість професійних чиновників існувало коло обраних людей, які служили володарю в певній якості і з якими він спілкувався відповідно до їхнього соціального статусу [9]. Таким чином, за доби

Середньовіччя імідж органів державної влади заміщується індивідуальним іміджем володаря, що зумовлено відсутністю (на той період) власне інституту держави.

У XIV – XV ст. у світовій політиці починається процес формування нового державного і суспільного устрою – національних держав, що був пов'язаний як із розпадом старих імперій, так і з появою і становленням основного суб'єкта національних держав – національної буржуазії.

У цей період створюється централізована бюрократія, постійна армія, налагоджуються дипломатичні відносини через постійне представництво. Саме тоді у політичному дискурсі з'являється термін «державна» (state), який вперше запровадив Н. Макіавеллі у праці «Державець» (1513 р.).

«Державцю немає необхідності мати всі чесноти, але є прямий обов'язок виглядати так, наче він має їх. Іншими словами, виглядати в очах людей співчутливим, вірним слову, милостивим, щирим, благочестивим – і бути таким насправді, але внутрішньо він має бути готовим проявити і протилежні якості, якщо це стане необхідним» [65, с. 95].

Н. Макіавеллі стверджував, що більшість людей судять про імідж державця з огляду на зовнішні ознаки його діяльності, тому для нього надзвичайно важливим є вміння «здаватися» таким, що має п'ять перерахованих чеснот. Саме в цих двох площинах – «бути» і «здаватися» – закладені підвалини майбутньої іміджевої матриці раціонального державного діяча. З одного боку, це реальний імідж (бути), а з іншого – ідеальний (здаватися), які мають корелювати між собою. Вказуючи на необхідність узгодженості реального та ідеального типів іміджу, Н. Макіавеллі зазначає: «Натовп зазвичай захоплюється впливовістю та успіхом <...> Нехтують тільки тими правителями, які виглядають нерішучими, непослідовними та легковажними. Всіх таких якостей має уникати володар, надаючи своїм діям величності, важливості, твердості та відваги» [7, с. 422].

Процес формування нового державного і суспільного устрою національних держав був пов'язаний із появою та становленням головного суб'єкта національних держав – національної буржуазії. Сконцентрувавши у своїх руках значні економічні ресурси, представники буржуазії перетворюються на третій стан, який поруч з аристократією та монархами починає заявляти про свої політичні права. Усвідомлення буржуазією себе як класу призводить до її об'єднання в політичні клуби – прообрази політичних партій.

Монархи, відчуваючи силу третього стану, починають зміцнювати свою владу, що призводить до встановлення в Західній Європі XVI – XVII ст. централізованих абсолютистських династичних держав (Тюдори в Англії, Габсбурги в Іспанії, Бурбони у Франції). На думку західного вченого Е. Гідденса, саме еволюція владних відносин створила всі необхідні передумови для виникнення держав у сучасному розумінні цього слова, які повною мірою сформувались у надрах централізованих абсолютистських монархій [4].

Розмежування державного та приватного інтересів правлячої верхівки сформувало потребу розподілу повноважень і функціональних завдань управлінського апарату. Розвиток капіталізму, становлення нових соціально-економічних відносин зумовили новий формат взаємовідносин між державою та суспільством. Зміцніла буржуазія в результаті тривалої боротьби отримала право участі в роботі державного апарату нарівні з представниками родової аристократії. Відповідно, змінилися критерії добору до органів державної влади, на перший план вийшли не знатне походження, а природні здібності, освіта, компетентність. Розширення якісного складу органів державної влади вплинуло на демократизацію державного управління, а також сприяло подальшому розвитку парламентаризму.

У всіх ланках управлінських структур відбувається систематичний ієрархічний поділ праці між різними галузями державного управління, що закріплюється на законодавчому рівні, де детально регламентують функції та компетенції окремих державних служб і закладів, а також визначають посадові обов'язки чиновників. Відповідно, змінюються вимоги до іміджу посадових осіб, головною умовою добору яких стають професіоналізм, особиста вислуга та знання.

Однією з перших країн, де відбулася «революція в державному управлінні», стала Англія, в якій канцлер казначейства Т. Кромвель (1532–1540 рр.) провів реформування державного апарату, внаслідок якого вищі адміністративні чиновники перетворилися зі слуг короля на державних секретарів [9]. Ці реформи стали предтечею формування сучасної бюрократії.

Термін «бюрократія» був введений у 1765 р. французьким філософом В. де Гурне, який вживав це слово у негативному контексті. Він вважав бюрократію новою формою правління, крім трьох, окреслених Арістотелем: монархії, аристократії, демократії [5, с. 172].

У подальшій перспективі розвиток бюрократичної системи потребував чіткої регламентації. Були розроблені певні правила прийняття

на посаду, розклад роботи, розподіл службових повноважень, просування по кар'єрних щаблях.

З метою позбавлення місцевого дворянства привілеїв на отримання державних посад було запроваджено систему вступних іспитів. Сам факт запровадження вступних іспитів означав, що монархи більше не мали монополного права призначення на державні посади. Своєю чергою, це давало чиновникам змогу відстоювати свої права, вимагати їхнього дотримання навіть проти королівської волі. Серед найвизначніших прав такого роду були захищеність від невмотивованого звільнення, належний рівень платні, можливість кар'єрного зростання, отримання пенсії [10, с. 90–91]. Зазначені заходи були спрямовані на забезпечення одноманітності, регулярності та належний посадовий рівень компетентності. Кожен із кроків сприяв підвищенню рівня професіоналізму, зміцненню корпоративної атмосфери.

З часом бюрократія перетворюється на закриту систему. Особливо гостро це проявилось на початку XVIII ст., коли бюрократія сформувала власну особливу ідентичність і поставила себе над суспільством.

Створення в європейських країнах у XIX ст. потужного державного бюрократичного механізму потребувало правового регулювання і регламентації взаємовідносин між його представниками, суспільними інститутами та населенням. Принципи раціоналізації державної служби, з урахуванням специфіки державного управління кожної з країн досліджувались багатьма теоретиками і практиками.

В Англії головним ідеологом реформ став Г.Е. Тревел'ян, який підготував у 1854 р. «Доповідь про організацію постійної державної служби», в якій було систематизовано й узагальнено головні проблеми державної адміністрації та запропоновано низку радикальних заходів щодо її оптимізації. Зокрема, вони передбачали: добір чиновників на конкурсних засадах за результатами письмових іспитів, програми яких готували Оксфордський та Кембріджський університети; проведення офіційних атестацій, за результатами яких оцінювали професійну діяльність посадовців, що створювало можливості для подальшого їхнього кар'єрного зростання; ротацию працівників між службами та департаментами з метою подолання фрагментації державної служби; уніфікацію пенсійного забезпечення державних службовців [10, с. 93].

Формування позитивного іміджу органів державної влади вимагало від державних службовців професійного оволодіння техноло-

гією управління, зміст якої досліджував німецький соціолог М. Вебер. На думку вченого, бюрократичний апарат, що безпосередньо здійснює державне управління, має складатися з професійних державних службовців – людей високих моральних якостей. М. Вебер вважав, що без цих складників виникла б фатальна небезпека тотальної корупції, яка б поставила під загрозу суто технічну ефективність державного апарату [1, с. 665].

Інституціоналізація держави, що відбувається в епоху Відродження, призводить до розмежування понять державного інтересу та власного інтересу монарха. Виокремлення держави як самостійного політичного інституту змінює функції бюрократичного апарату, головним призначенням якого стало забезпечення інтересів держави, а не монарха в його прагненні одноосібного здійснення влади. Становлення націй-держав, формування нових принципів зовнішньої та внутрішньої політики трансформує і наповнює новим змістом імідж органів державної влади. Відбувається остаточне розмежування його інституційної та особистісної складників. Структуризація іміджу органів державної влади знаходить своє відображення в нормативно-правових актах щодо реформування державного апарату провідних країн світу.

Висновки. На основі здійсненого теоретико-історичного аналізу еволюції держави можна дійти висновку про генезис формування, становлення та розвитку феномена «імідж органів державної влади».

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі передбачають теоретичну та практичну розробку методик і вдосконалення

технологій формування позитивного іміджу органів державної влади в умовах сучасних трансформаційних процесів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян / РАН; Московский психолого-социальный ин-т; пер. и примеч. С.И. Радцига. 3-е изд., испр. М.: Флинта, 2007. 233 с.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия: [Избран. произв.]. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Гідденс Е. Соціологія / пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник. К.: Основи, 1999. 726 с.
5. Крееельд Мартин Ван. Расцвет и упадок государства / пер с англ.; под ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. М.: ИРИСЭН, 2006. 544 с.
6. Макиавелли Н. Государь / пер. с итал. М.: Бизнеском, 2008. 295 с.
7. Макиавелли Н. Избранное. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 1998. 800 с.
8. Павленко Ю.В. История мировой цивилизации. Философский анализ. К.: Феникс, 2002. 760 с.
9. Пантелейчук І.В. Теоретико-методологічні засади формування позитивного іміджу органів державної влади: дис. ...докт. наук держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2013. 422 с.
10. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. М.: Аспект Пресс, 2004. 414 с.
11. Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: [монография]. Харьков: Константа, 2006. 352 с.
12. Шаму Ф. Цивилизация Древней Греции. Екатеринбург: У-Фактория; АСТ Москва; 2009. 368 с.