

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серія «Інформаційні стратегії». Випуск 4

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ:
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ**

Аналітична доповідь

Київ 2014

УДК 316.77+354(477)
Б 24

Серію засновано
у 2013 році

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автор:

Баровська А. В. – к.держ.упр.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Баровська А. В.

Б 24 Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – 72 с. – (Сер. «Інформаційні стратегії», вип. 4).

ISBN 978-966-554-242-1

Проаналізовано досвід інституційного забезпечення державної комунікативної політики на центральному рівні в Норвегії та чотирьох країнах Європейського Союзу – Німеччині, Іспанії, Великій Британії, Нідерландах. На схемах відтворено структурні елементи й рівні підпорядкування відповідних інституцій. Висвітлено основні нормативно-правові засади державної комунікативної політики цих країн. Охарактеризовано механізми організації та координації комунікації органів державної влади України в ретроспективі та на сучасному етапі державотворення. Розроблено рекомендації щодо інституційного забезпечення державної комунікативної політики України.

Розраховано на співробітників органів державної влади, науковців, викладачів, усіх, хто цікавиться проблемами реалізації державної комунікативної політики.

ISBN 978-966-554-232-1

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2014

ВСТУП

Государство сильно сознательностью масс. Оно сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и идут на все сознательно.

В. И. Ленин¹

Криза, в якій опинилася Україна, увиразнила наявні проблеми державного управління. З-поміж них недостатня відкритість влади та неналежний рівень комунікативного зв'язку «влада-громадськість», а також відсутність координації інформаційної діяльності органів державної влади. Подолання названих проблем у середньостроковій перспективі передбачено Програмою дій Кабінету Міністрів А. Яценюка: «Формування нової системи влади на принципах верховенства права, відкритості і прозорості діяльності органів державної влади. <...> Прийняття нової редакції закону «Про доступ до публічної інформації»². Низку заходів у короткостроковій перспективі втілено на виконання протоколу наради «Про координацію інформаційної діяльності та захист інформаційної безпеки», що відбулася 28.03.2014 р. під головуванням Віце-прем'єр-міністра України О. М. Сича³.

Надзвичайно значущим напрямом розвитку політико-управлінського процесу є зосередження уваги не лише на діяльності органів державної влади, а й на їх інституційній розбудові: «В нашій державі відбувається відновлення та реформування всієї вертикалі виконавчої влади. Ми плануємо поетапно оновити систему владних інституцій та відношень між громадянами та державою», – сказав Голова Верховної Ради України, в.о. Президента України Олександр Турчинов⁴.

Комунікативна діяльність органів державної влади на сьогодні є вимогою часу. Її реалізація багато в чому залежить від рутинної, щоденної роботи уповноважених осіб та відповідних структурних підрозділів. Діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади в країнах ЄС позначається, зокрема, такими тенденціями:

¹ *Выступление* на 2 Всероссийском съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 года // Как самостоятельно изучать политическую книгу : метод. пособ. / П. В. Свечников, О. Г. Жданко, А. В. Западов [и др.] – М. : Политиздат, 1982. – С. 3.

² *Програма дій Кабінету Міністрів А. Яценюка* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/news/politics/990874-obnarodovana_programma_deyatelnosti_kabmina_yatsenyuka.htm

³ *Про координацію інформаційної діяльності та захист інформаційної безпеки* : наказ Держкомтелерадіо України від 15.04.2014 р. № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=112119&cat_id=94566

⁴ *Відбулася зустріч Голови Верховної Ради України, в.о. Президента України Олександра Турчинова з Віце-президентом США Джоозефом Байденом* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/91903.html>

(1) розвиток формальних правил, що регулюють процес практичного впровадження політики чи «простого» поширення інформації органів влади, що відрізняє її від ангажованої, політизованої комунікації⁵;

(2) створення окремої структурної одиниці або певного механізму координації комунікативних зусиль органів влади, адже «неузгоджена політика несе високі ризики дублювання, неефективного витрачання коштів, низького рівня якості послуг, труднощів у досягненні цілей і, в кінцевому рахунку, зниження здатності управляти»⁶.

Процес координації політики розглядається як створення умов, зокрема стандартних процедур в рамках державного апарату, виконуючи які, можна узгоджувати і різні напрями політики, і окремі заходи в межах одного напрямку. Процедурна координація має додаткову перевагу: її процес достатньо легко можна вдосконалити за рахунок методик, які не викликають дискусій і нескладні в застосуванні. За своєю суттю функція координації є технічною, проте вона є засадничою для забезпечення успішної роботи. Координація надає можливість складовим елементам і учасникам залишатися неоднорідними та різними, при цьому забезпечуючи гармонійність і результативність досягнення поставлених цілей.

Управління процесом координації діяльності, забезпечення ухвалення рішень та виконання контрольних функцій є наданням «права на існування», обґрунтуванням діяльності і «доданою вартістю» центральних установ будь-якої складної організації. Центральні установи не підмінюють підрозділи, не виконують роботу замість них, і в ідеалі не займаються мікро-менеджментом підрозділів. Вони існують задля гарантування того, що кожний департамент або відділ виконує свої функції якнайкраще, і що їхня робота спрямована на досягнення колективних цілей організації⁷.

У багатьох країнах центральні департаменти з питань комунікацій беруть на себе ініціативу в організації регулярних зустрічей для державних службовців, що працюють у відділах з питань комунікації, з метою роз'яснення незрозумілих питань, пріоритетів та заходів з державної політики, а також для надання інструкцій щодо проведення кампаній у ЗМІ. Такі зустрічі дозволяють гарантувати, що фахівці комунікативних підрозділів різних органів влади обізнані про ключові ініціативи, мають можливість обговорити з колегами питання комунікативних технік та творчі ідеї. Крім того, регулярні зустрічі сприяють формуванню професійної спільноти державних службовців з питань комунікацій.

⁵ *Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens // The International Journal of Press/Politics*. – 2011. – № 16(4). – P. 528–529.

Переклад іншомовного тексту тут і далі здійснено автором – *Прим. ред.*

⁶ *Секретаріат* уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету : Sigma Paper № 35/ Міхал Бен-Гера [та ін.]; [пер. з англ. Л. Сюйва-Ільченко, О. Шаленко]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – С. 23.

⁷ *Секретаріат* уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету : Sigma Paper № 35/ Міхал Бен-Гера [та ін.]; [пер. з англ. Л. Сюйва-Ільченко, О. Шаленко]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – С. 21, 26–27.

Центральні департаменти з питань комунікацій також можуть надавати консультації органам влади щодо їх комунікативної діяльності, організувати конференції та тренінгів для співробітників відповідних підрозділів.

Виконуючи координаційну функцію центральні департаменти з питань комунікації скеровують не лише діяльність відповідних підрозділів органів влади, але також надають інформацію іншим підрозділам в межах установи. Центральні департаменти поширюють щоденні або щотижневі бюлетені з календарем майбутніх подій та засідань, а також новини про зустрічі, візити іноземних делегацій, нові політичні ініціативи уряду та законодавчі акти.

Також з поглибленням процесу європейської інтеграції центральні департаменти з питань комунікацій активізували співпрацю з партнерами в інших європейських країнах, а також комунікативними підрозділами установ Європейського Союзу⁸.

Механізми організації та координації комунікації органів державної влади більш детально проаналізовано на прикладі Норвегії та чотирьох країн Європейського Союзу – Німеччини, Іспанії, Великої Британії, Нідерландів. Ці країни є прикладами втілення різних моделей відносин ЗМІ та політичної системи згідно з типологією, запропонованою Деніелем Галлінім та Паоло Манчіні⁹: північно-/центральноевропейська, або демократична корпоративістська, модель (Німеччина, Нідерланди, Норвегія), середземноморська модель, або модель поляризованого плюралізму (Іспанія), північноатлантична, або ліберальна, модель (Велика Британія).

1. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

1.1. Норвегія

За результатами загальнонаціонального соціологічного опитування¹⁰ 87 % норвежців є задоволеними Норвегією як країною для життя, 80 % висловили аналогічне задоволення щодо своїх муніципалітетів¹¹. Беззаперечно, такі показники передусім обумовлені державною політикою, спрямованою на задоволення потреб громадян. Не є виключенням і державна комунікативна політика країни.

⁸ *Édes Bart W.* The Role of Public Administration in Providing Information : presentation at the EIPA Seminar on «An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information». – Maastricht : Information Offices & Citizens Information Services, 2000. – P. 8.

⁹ *Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Деніел С. Галлін, Паоло Манчіні; пер. з англ. О. Насика.* – К. : Наука, 2008. – 320 с.

¹⁰ *The Norwegian Citizen Survey (2010)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vakokye.vrm.lt/get.php?f.312>

¹¹ Для порівняння: за цей самий період лише 44,2 % українців були скоріше та цілком задоволеними життям у своєму населеному пункті. Запитань щодо задоволеності країною в цілому не було. [Див.: Українське суспільство 1992–2010 : Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2010. – С. 564.]

У жовтні 2009 року Міністерство державного управління та реформ Норвегії (*Fornyings- og administrasjonsdepartementet*) офіційно оголосило про ухвалення нової державної комунікативної політики (*Statens kommunikasjonspolitik*)¹². Її метою визнано надання таких «комунікативних» гарантій громадянам:

- отримання чіткої інформації щодо їх прав, обов'язків і можливостей;
- доступ до інформації про діяльність органів державної влади;
- можливість брати участь у виробленні державної політики, обговоренні певних домовленостей і послуг.

«Громадяни не повинні стояти з «простягнутою рукою» перед державою. У своїй діяльності органи державної влади мають поважати та визнавати громадян рівними. Комунікативна політика спрямована на формування сприйняття державного управління відкритим до участі.

Держава має використовувати соціальні медіа та культуру обміну інформацією в мережі інтернет, що сприятиме широкому залученню до публічних дебатів та активному діалогу з громадянами»¹³.

Суттєвий вплив на розроблення цієї політики справила доповідь *eBorger 2.0*¹⁴, підготовлена на замовлення Міністерства державного управління та реформ незалежною дослідною організацією *SINTEF*. **Доповідь взаємопов'язала діалог влада – громадськість з ідеєю «контенту, створеного користувачами» у спосіб, що відкривав абсолютно нове розуміння публічної інформації.** Замість уявлень про публічну інформацію як таку, що «надсилається» з політичної організації або державного органу громадянам, доповідь розглядає її як спільно вироблену та використану з громадянами, а також групами громадян самостійно, у спосіб активних інноваційних практик відтворення різних видів доступної інформації, урядової чи ні, у нові форми публічної інформації. Ідея публічності відтепер реалізується через використання соціальних медіа в процесі обміну інформацією.

Водночас доступ до «старої» публічної інформації має бути настільки відкритим, наскільки це можливо, так, щоб нова публічна інформація могла створюватися та використовуватися без державного втручання. Як стверджує підзаголовок доповіді, **наразі «пересічний громадянин» має розглядатися як «дистриб'ютор публічної інформації».**

Ця ідея публічної інформації невітлювана без новітнього розвитку цифрових засобів масової інформації і, зокрема, появи нових соціальних

¹² *Central Government Communication Policy / Established by the Ministry of Government Administration and Reform (16 October 2009)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitik/Statkom-pol_eng.pdf

¹³ *Staten skal være åpen og ta med innbyggerne på råd* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad_2006-2009/nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2009/staten-skal-vare-åpen-og-ta-med-innbyggere.html?id=582164

¹⁴ *Brandtæg Bae P. eBorger 2.0. Den alminnelige borger som leverandør av offentlig informasjon / Petter Bae Brandtæg, Marika Lüders // SINTEF; Fornynings-, og administrasjonsdepartementet (2008)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.regjeringen.no/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/e_borger_20.pdf

медіа. Принципи дії цифрових технологій «майже є конкретизацією або матеріалізацією давньої мрії про двосторонню комунікацію»¹⁵.

Як сфера або об'єкт державної політики державна інформація (пізніше – комунікація) отримала визнання в другій половині 1950-х років, коли була створена установа (*Statens Trykningstjeneste*), що потім перетворилася на Урядове Бюро інформації (*Statens informasjonstjeneste*). Упродовж 1970–1990 років його бюджет і кількість співробітників постійно зростали, водночас організаційна інфраструктура залишалася без змін. Діяльність Бюро де-юре була спрямована на співпрацю зі ЗМІ, проте де-факто функціонувало як урядове рекламне агентство. У цей самий період інтенсифікується участь Бюро в реалізації «класичних» публічних комунікативних кампаній, спрямованих на соціальне навчання, інжиніринг і контроль.

Попит на нові урядові дослідження та Офіційний звіт уряду (*Noregs offentlege utgreiingar*) щодо комунікації влади з громадськістю був посилений трагічними обставинами аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році. Коли постала необхідність повідомити громадськості про миттєві й довготермінові ризики і наслідки Управління з радіаційного захисту Норвегії (*Statens strålevern*) зіткнулося з конкретними комунікативними проблемами. Спеціальна доповідь змістила акценти в обговоренні проблем публічної інформації із загальних – демократії, індивідуальних прав громадян і розподілу соціальних благ – на інформування в умовах кризи, уникнення ризику та характеристику інформації щодо ризиків.

Період 1990–2005 рр. можна позначити як період розквіту та занепаду професійної державної комунікації. У 1992 році в Офіційному звіті уряду «Не тільки слова...» (*Noregs offentlege utgreiingar «Ikke bare ord...»*) було презентовано нові засади державної комунікативної політики. У документі значну увагу було приділено відмінностям між поняттями «інформація» та «комунікація».

Незабаром після оприлюднення доповіді відбулася організаційна реформа, яка ліквідувала Урядове бюро інформації. Персонал був переведений до нової структури – Державного акціонерного товариства з питань консалтингу (*Statskonsult AS*) з тим самим підпорядкуванням. Це був дійсно стратегічний крок: переведення персоналу Бюро надавало соціального і професійного імпульсу новій організації, покликаної очолювати роботу з адміністративної реформи. Це також було і визнання того, яка саме політика здійснюватиметься в процесі адміністративної реформи. **Дедалі частіше питання комунікативної політики розглядалися як невід'ємна частина Нового державного менеджменту (*New Public Management*) у процесі безперервної адміністративної реформи в державних установах.**

Діяльність Державного акціонерного товариства з питань консалтингу була спрямована переважно на консультування урядових структур. Водночас ідея інформаційної (комунікативної) політики як автономної

¹⁵ *Slaatta T.* Liberal Dilemmas and Digitalization in Governmental Communication Politics / Tore Slaatta [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/conferences/2010/papers/Slaatta-LiberalDilemmas-2010.pdf>. – P. 16.

сфери політики зникла. Її місце посіла ідеологія бюрократичної та адміністративної реформи, що замінює собою або об'єднується з ідеалістичним і, можливо, навіть романтичним або ностальгічним дискурсом початку 1970-х років, який пов'язував державну інформаційну (комунікативну) політику з високими демократичними цінностями і нормами правосуддя, розподілом соціальних благ і правом на отримання інформації. Принципи нової державної інформаційної (комунікативної) політики були опубліковані в 2001 році, однак вже 2003 року їх було переглянуто. Причиною стала швидка зміна ЗМІ. Знов постали суспільні вимоги обговорення та підготовки нового Офіційного звіту уряду щодо реалізації політики. Цього разу не тільки тому, що практика стратегічних комунікацій та діяльність засобів масової інформації швидко змінювалися, а й тому, що адміністративна реформа була поєднана з технологічною реформою.

Період 2005–2010 років позначається як період цифровізації державної інформаційної (комунікативної) політики. У низці офіційних документів, зокрема у Білій книзі «Державне управління для демократії та спільноти» («*Eiforvaltning for demokrati og fellesskap*»¹⁶), стверджується: «електронна комунікація має бути основним каналом для діалогу між громадянами та державними органами» (п.1.2.4). У цьому зв'язку постає ціла низка нових питань і проблем.

Агентство з державного менеджменту та електронного уряду (*Direktoratet for forvaltning og IKT – Difi*) було визначено державною установою, відповідальною за здійснення нової комунікативної політики. Агентство було створене 1 січня 2008 року після злиття Державного акціонерного товариства з питань консалтингу (*Statskonsult AS*), Офісу з підтримки офіційного веб-порталу державних послуг та інформації (*Norway.no*) та Секретаріату електронних закупівель Норвегії (*E – handelssekretariatet*). Наразі Агентство (рис. 1) підпорядковане Міністерству державного управління, реформ та у справах Церкви¹⁷ (*Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*).

Нова комунікативна політика ґрунтується на принципі когерентності: державні установи мають координувати свою інформаційну та комунікативну діяльність з іншими відповідними державними, муніципальними та приватними підприємствами з тим, щоб забезпечити послідовну та узгоджену появу інформації для реципієнта. Встановлено **відповідальність органу державної влади та персональну відповідальність його керівника і за дотримання цього принципу, і за конкретні інформаційні та комунікативні заходи**¹⁸.

¹⁶ *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* : St.meld. nr. 19 (2008–2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/documents/government-propositions-and-reports-/reports-to-the-storting-white-papers/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-.html?id=552811>

¹⁷ Міністерство змінило назву 1 січня 2010 року.

¹⁸ *Central Government Communication Policy / established by the Ministry of Government Administration and Reform*, 16 Oct. 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statkompol_eng.pdf. – P. 12.

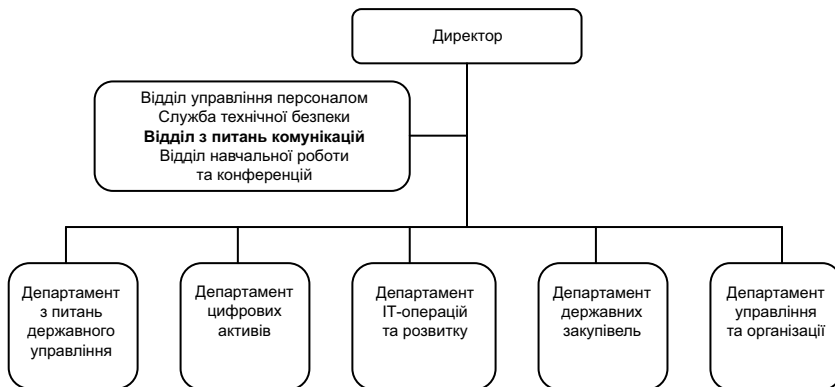


Рис. 1. Структура Агентства з державного менеджменту та електронного уряду¹⁹

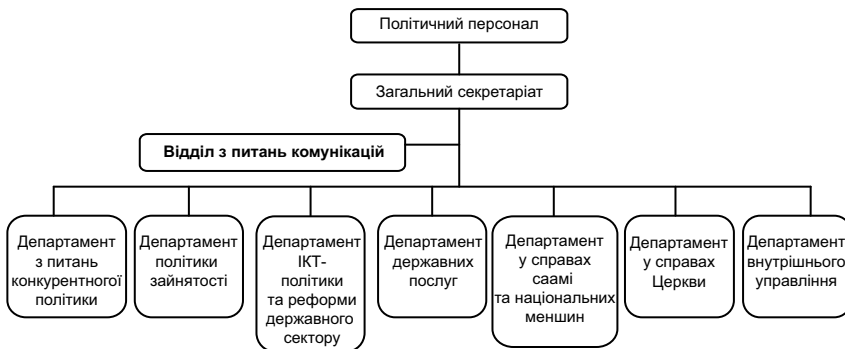


Рис. 2. Структура Міністерства державного управління, реформ та у справах Церкви²⁰

Агентство несе відповідальність за вжиття таких заходів з реалізації комунікативної політики: надання інформації, проведення консультацій і навчання, розроблення інструкцій²¹. Міністерство державного управління, реформ та у справах Церкви несе основну відповідальність (*superior responsibility*) за реалізацію державної комунікативної політики, його структуру

¹⁹ *Direktoratet for forvaltning og IKT* : org kart [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.difi.no/imagearchive/Difi-Org-kart-30-08-2013.png>

²⁰ *Norwegian Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs* : Presentation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.regjeringen.no/upload/fad/vedlegg/fad/fad_eng.pdf. – Р. 4.

²¹ *Statens kommunikasjonspolitikk* // *Direktoratet for forvaltning og IKT* : official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.difi.no/ledelse-og-organisering/statens-kommunikasjonspolitik>

зображено на рис. 2. Інші міністерства відповідають за реалізацію політики в межах своїх повноважень. Міністр завжди спілкується від імені міністерства.

Так само, як департаменти міністерства надають допомогу міністру в конкретній професійній сфері, відділ з питань комунікацій надає професійну допомогу міністру. Працівники відділу з питань комунікацій у міністерстві належать до корпусу державних службовців²².

Наприклад, відділ з питань комунікацій Міністерства державного управління, реформ та у справах Церкви²³ передає запитання від преси до політичного персоналу та спеціалістів в департаментах. Відділ допомагає пресі та громадськості в пошуку потрібного відділу для отримання коментаря, довідкових матеріалів і роз'яснень. Відділ з питань комунікацій також є важливим «внутрішнім» ресурсом для політичного персоналу та спеціалістів у департаментах: він надає допомогу в підготовці інформації для широкої громадськості й засобів масової комунікації.

Важливо також зазначити, що в національному **Плані дій з реалізації Партнерства «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership)** норвежці передбачили заходи, що належать до сфери державної комунікативної політики. У звіті уряду (квітень 2013 р.)²⁴, зокрема, міститься інформація щодо:

- проекту «Проста мова», розробленого за результатами соціологічного опитування, що виявило наявність проблем з розуміння урядових документів, у тому числі листів та форм для заповнення, у однієї третини населення. Відтак постає і додаткова проблема у сфері державного управління: нечітке формулювання законів і правил провокує появу вторинних документів – інструкцій, посібників і листів-відповідей громадянам. Отже, метою проекту було суттєве поліпшення мови офіційних документів. Проект координувався Міністерством державного управління, реформ та у справах Церкви, а впроваджувався Агентством з державного менеджменту та електронного уряду спільно з Мовною Радою Норвегії (*Språkrådet*). Позитивні результати реалізації проекту обумовили підготовку аналогічного наступного проекту «Проста мова нормативних актів», що має бути включений до другої версії Плану Норвегії з реалізації Партнерства «Відкритий Уряд»;

- проект «Спеціалізовані національні опитування для отримання відкритої, доступної та порівнюваної інформації про сприйняття населенням державних послуг», що складається з таких підпроектів:

²² *Central Government Communication Policy / Established by the Ministry of Government Administration and Reform (16 October 2009)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/Statkompol_eng.pdf. – П. 6, 20.

²³ *Norwegian Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs : Presentation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.regjeringen.no/upload/fad/vedlegg/fad/fad_eng.pdf. – П. 10.

²⁴ *Open Government Partnership : Norway Self Assessment Report (April 2013)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Self%20Assessment%20Report%202013.pdf>

(1) «Загальнонаціональне опитування громадян Норвегії». Важливість клієнт-орієнтованого підходу та консультації зі споживачами державних послуг вже тривалий час підкреслюється урядом в «білих книгах» та інших офіційних документах. Метою національного опитування громадян було створення платформи для розвитку державного сектору і поліпшення якості послуг на основі отриманих даних. Усі листи опитування та дані є доступними он-лайн безкоштовно; це порівняльна база для подальшого аналізу і досліджень;

(2) «Опитування споживачів послуг кожним органом державної влади». На всі органи державної влади Норвегії було поширено інструкцію щодо проведення опитування протягом 2010–2011 років громадян, які звертаються до даної органу (установи, організації), та оприлюднення отриманих результатів і звіту за результатами дослідження. Звіти засвідчили, що практично всі органи державної влади провели опитування споживачів. Деякі установи створили діалог-групи з громадянами і поліпшили якість своїх послуг.

Також було втілено проекти, пов'язані з організацією громадських слухань та утворенням Єдиної електронної онлайн-бази даних, що уможливила доступ громадян до архівів органів державної влади.

1.2. Велика Британія

Упродовж останніх п'ятнадцяти років комунікативна політика Великої Британії характеризується інтенсивним розвитком та пошуком оптимальних механізмів інституційного забезпечення. За період 1998–2008 рр. чисельність персоналу у відповідних підрозділах зросла на 72 %²⁵. Починаючи з 1997 р. було проведено багато незалежних і парламентських досліджень; результати деяких з них спричинили суттєві зміни, понад те – реорганізації урядової комунікації.

З метою втілення ідеалів політичного нейтралітету британської державної служби та дотримання принципів об'єктивності, достовірності урядової комунікації виникла **дуальна система комунікації уряду**. «Спеціальні радники» (*special advisers*²⁶), які належать до корпусу політичного персоналу, проводять брифінги для журналістів та дають поради міністрам з питань комунікації у контексті їх партійно-політичних інтересів. Комунікативна діяльність, що спрямована на реалізацію цілей політики уряду, здійснюється державними службовцями. У Великій Британії від державних службовців очікують служіння уряду, надання консультацій та здійснення аналізу способів найефективнішого досягнення поставлених політичних цілей незалежно від особистих політичних поглядів.

²⁵ Cowper A. Interview: Matt Tee, Permanent Secretary of Government Communications, Cabinet Office / Andy Cowper // Health Policy Insight [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.healthpolicyinsight.com/?q=node/499>

²⁶ Code of conduct for Special advisers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf

Відповідно до загальних законодавчих вимог урядові комунікатори повинні дотримуватися принципів Закону про захист даних (*Data Protection Act*), передавати інформацію, що відповідає вимогам людей з особливими потребами, та діяти відповідно до Закону про доступ до публічної інформації (*Freedom of Information Act*). Правила політичної реклами визначені Актом з питань комунікацій 2003 р. (*2003 Communications Act*) та регулюються Управлінням з питань комунікацій (*Office of Communications – Ofcom*) – незалежним регуляторним і антимонопольним органом. Акт з питань комунікацій містить положення, що стосуються інформаційних кампаній уряду, спрямованих на досягнення неполітичних цілей²⁷.

Занепокоєння членів парламенту, суспільства та медіа щодо чесності й ефективности комунікації уряду, що не повинна мати ознак маніпулятивної чи такої, що зазнала оброблення за допомогою спін-технології, спричинило появу 2004 р. Доповіді Філліса (*Phillis report*) – незалежного дослідження, проведеного урядом Т. Блера²⁸. Його рекомендації частково стосувалися розвитку комунікації уряду в період 2004–2010 рр. і передбачали з-поміж іншого:

- призначення у 2005 р. державного службовця головою щойно створеної Урядової комунікативної мережі;
- перегляду у 2006 р. Правил поведінки для державних службовців, які займаються комунікацією (*Propriety Guidance for government communicators*²⁹), з метою забезпечення неупередженості;
- перевидання у 2010 р. Кодексу для спеціальних радників (*Code for Special Advisers*), що містив пояснення щодо відсутності у таких радників права давати інструкції державним службовцям (дане положення було сформульоване після того, як політичний діяч був призначений прес-секретарем прем'єр-міністра у 1997 р.) та наявності обов'язку «представляти погляди міністрів щодо урядової політики перед ЗМІ з огляду на політичні зобов'язання, що не є можливим для постійних державних службовців»³⁰;
- створення у 2008 р. Британського статистичного відомства як незалежного джерела статистичної інформації уряду.

У 2006–2007 рр. з метою професійного розвитку державних службовців, залучених до комунікативної діяльності, було запроваджено два навчальні курси – *Engage and Evolve*.

Отже, в британських органах влади є державний службовець (найчастіше – директор з комунікацій), який очолює команду, відповідальну за ко-

²⁷ Sanders K. Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens / Karen Sanders, Maria José Canel Crespo & Christina Holtz-Bacha // *International Journal of Press/Politics*. – 2011. – 16(4). – P. 523–547.

²⁸ Phillis B. The Final Report of the Independent Review of Government Communications / Phillis Bob [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ppa.co.uk/legal-and-public-affairs/ppa-responses-and-evidence/~media/Documents/Legal/Consultations/Lords%20Communications%20Committee/final_report.ashx

²⁹ *Propriety Guidance* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/02/propriety-guidance.pdf>

³⁰ *Code of conduct for Special advisers* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf

мунікативну політику, та один чи більше спеціальних радників. Зазвичай **організаційна структура** (принаймні органів центральної виконавчої влади) **передбачає наявність підрозділу з питань комунікації, прес-офісу, а також за необхідності інших відділів, наприклад, з питань цифрових комунікацій, з питань стратегічних комунікацій, з питань внутрішніх (корпоративних) комунікацій, окремо команду спічрайтерів тощо**³¹.

Державні службовці є членами Урядової комунікативної мережі (*Government Communication Network*)³²; раніше вони підпорядковувалися постійному секретарю з питань комунікації уряду у Секретаріаті Кабінету Міністрів, тепер – Голові Групи з питань політики та розвитку персоналу Урядового комунікативного центру Секретаріату Кабінету Міністрів. З питань планування комунікативної та маркетингової діяльності, а також щодо закупівлі товарів, робіт, послуг державні службовці донедавна могли укласти контракт з Центральним офісом з інформації (*Central Office of Information, COI*, 1946–2012 рр.) – урядовим органом, що підпорядковувалася Секретаріату Кабінету Міністрів³³. У 2009/2010 р. витрати на комунікативну діяльність сягнули 532 млн ф. ст., з яких 211 млн ф. ст. було витрачено на традиційну рекламу³⁴; близько 41 млн ф. ст. – на PR-діяльність та менеджмент новин, що перевищило відповідний показник за попередній період на понад 50 %. До того ж уряд, за словами голови Урядової комунікативної мережі, став «величезним споживачем маркетингових досліджень, аналітичної діяльності, роботи фокус-груп»³⁵, що використовувалися для формування комунікативної стратегії.

23 червня 2011 року міністр Секретаріату Кабінету Міністрів Френсіс Мод оголосив реформу урядової комунікації³⁶. Її завданнями, зокрема, визначено:

- посилення центрального координування, пріоритетності та вдосконалення стратегічного планування урядової комунікації;
- призначення Виконавчого директора (*Executive Director*) з питань урядових комунікацій та утворення Ради забезпечення комунікацій (*Communication Delivery Board*)³⁷;

³¹ Зведену інформацію щодо структури комунікативних підрозділів в усіх органах державної влади Великої Британії викладено у Білій книзі (*The White Book: Contacts in government departments and agencies* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gcn.civilservice.gov.uk/white-book-2/>).

³² *Government Communication Network : official web-site* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gcn.civilservice.gov.uk/>

³³ *COI finally closes its doors* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=19348

³⁴ *Central Office of Information: Annual Report and Accounts 2009/10* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1011/hc03/0367/0367.pdf>

³⁵ *Cowper A. Interview: Matt Tee, Permanent Secretary of Government Communications, Cabinet Office / Andy Cowper // Health Policy Insight* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.healthpolicyinsight.com/?q=node/499>

³⁶ *Central Office of Information: Annual Report and Accounts 2009/10* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1011/hc-03/0367/0367.pdf>

³⁷ *Executive Director for Government Communications. Alex Aiken : Biography, Role* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/people/aiken>

- утворення спеціального відділу державних закупівель у сфері комунікацій (*communications procurement unit*) у структурі Державної служби закупівель (рис. 3).

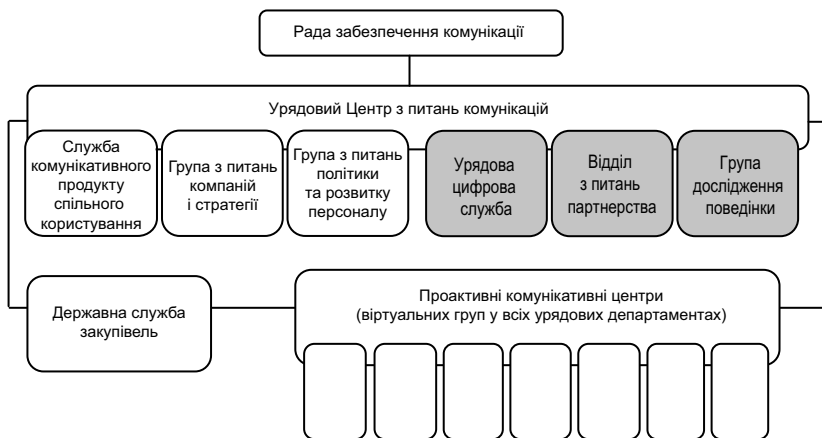


Рис. 3. Система британської урядової комунікації³⁸

Рада забезпечення комунікацій не є відокремленою структурою, якою був Центральний офіс з інформації. Рада складається з міністрів та вищих посадових осіб центральних органів державної влади, її очолює міністр Секретаріату Кабінету Міністрів (на поточний момент – Френсіс Мод). Рада діє як вища інстанція, що координує та ухвалює рішення у сфері урядової комунікації, а також здійснює нагляд за реалізацією щорічного плану комунікації уряду та за роботою семи проактивних комунікативних центрів (*proactive communication hubs*). Усі витрати на комунікативні заходи понад 100 тис. ф. ст. мають бути погоджені Радою.

Урядовий комунікативний центр (*Government Communication Centre*) очолює Виконавчий директор з питань урядових комунікацій, що також відповідає за комунікативну діяльність прес-служби прем'єр-міністра, Ради національної безпеки, Групи ефективності і реформ й за створення спільних комунікативних центрів.

Виконавчий директор офіційно є головним професійним державним службовцем з питань комунікацій.

Урядовий центр з питань комунікацій складається з трьох структурних одиниць (див. рис. 3).

(1) Служба комунікативного продукту спільного користування (*Shared Communications Service*) здійснює медіа-моніторинг, забезпечує підтримку

³⁸ *Government Communication Network : Structure* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gcn.civilservice.gov.uk/structure-of-government-communication/>

регіональних прес-служб, комунікативне та медіа-планування, медіа-баїнг тощо.

(2) Група з питань кампаній і стратегії (*Campaigns and Strategy team*) працює безпосередньо з лідерами комунікативних центрів у процесі щорічного планування, виробляє та контролює реалізацію урядової проактивної комунікативної стратегії від імені Ради забезпечення комунікацій, виробляє єдину сітку проведення кампаній тощо.

(3) Група з питань політики та розвитку персоналу (*Policy and Capability team*) гарантує, що наявний штат державних службовців з питань комунікації володіє необхідними навичками та знаннями для реалізації річного плану комунікацій, встановлює стандарти якості комунікативної політики, спрямовує професійний розвиток і забезпечує підвищення кваліфікації, підтримує діяльність Урядової комунікативної мережі.

Голова Групи з питань політики та розвитку персоналу очолює Урядову комунікативну мережу. Її члени мають ексклюзивний доступ до спеціально створеної внутрішньої мережі (веб-сторінки), яка містить інформацію про події та допоміжні інструменти, зокрема такі як форуми або форми документів.

Урядовий центр з питань комунікацій співпрацює з такими підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів: Урядовою цифровою службою (*Government Digital Service*), метою діяльності якої є представлення урядом цифрових продуктів світової якості, що відповідають потребам людей; відділом з питань партнерства («*partnerships unit*»), створеним для співпраці з найбільшим бізнесом країни; групою дослідження поведінки (*Behavioural Insights Team*), що займається впровадженням результатів наукових досліджень поведінкової економіки та психології у сфері державної політики та послуг.

Проактивні комунікативні центри (рис. 4) об'єднують фахівців з питань комунікацій з різних органів влади, діяльність яких є спорідненою. Ці центри виробляють та впроваджують комплексні комунікативні стратегії.



Рис. 4. Проактивні комунікативні центри

На практиці це виглядає так: Міністерство оборони, Департамент з міжнародного розвитку та Міністерство закордонних справ та у справах Співдружності разом планують комунікативну діяльність через спільну команду з питань комунікації при Раді національної безпеки, проводять спільне навчання, створюють цифровий контент, узгоджують дизайн і місце проведення заходів.

Рада з питань державної служби визнала реформу комунікативної діяльності взірцем для інших сфер реформування державної служби³⁹.

Перевагами проведеної реформи визначено, зокрема, таке⁴⁰:

- вперше уряд зміг діяти колективно, узгоджуючи пріоритети державної комунікативної діяльності, а не діяти відповідно до практики внутрішньовідомчих рішень, що були результатом «варіння у власному соку»;
- співробітники відділів з питань комунікації стали зацікавленими у реальній співпраці, створюючи інтегрованіші комунікативні продукти й спільно використовуючи ресурси з метою підвищення ефективності реалізації;
- порівняно з діяльністю Центрального офісу з інформації значно скоротилися витрати: з 532 млн ф. ст. у 2009/2010 рр. до 168 млн ф. ст. за період 2010/2011 рр., що було зумовлено ретельнішим добором проектів для впровадження та вищою ефективністю їх реалізації.

15 жовтня 2013 р. виконавчий директор з питань урядових комунікацій Алекс Айкен оголосив про плани підвищення стандартів урядової комунікації та оцінювання її ефективності, а також **про створення Центральної урядової служби комунікацій (Government Communication Service)⁴¹**, підпорядкованої також новоствореній Раді урядових комунікацій (*Government Communications Board*), очолюваній Міністром Секретаріату Кабінету Міністрів⁴². **Інституційні зміни мають відбутися вже 2014 року.** З-поміж визначених завдань – встановлення єдиних стандартів добору співробітників, поліпшення внутрішньої співпраці в межах державних установ, посилення ролі працівників регіональних комунікативних підрозділів у підтриманні контактів з громадськістю, а також використання соціальних медіа та цифрових каналів при реалізації усіх комунікативних функцій включно з діяльністю прес-служб.

1.3. Німеччина

У Німеччині деякі особливості політичної системи країни обумовлюють специфічні обмеження комунікативної діяльності уряду. У процесі управління урядовою комунікацією завжди необхідно зважати на інтереси партнерів по коаліції та інтереси шістнадцяти урядів федеральних земель, особливо напередодні виборів, та передбачати амбіції міністрів, які прагнуть самомаркетингу та працюють на власний імідж.

У такий спосіб урядова комунікація:

- а) презентує досягнення та плани коаліційного уряду, перешкоджаючи партнерам по коаліції підвищувати особистий рейтинг;

³⁹ *Government Communication Service* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/about/government-communication-service/>

⁴⁰ *The reform of government communication* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/the-reform-of-government-communication-2/>

⁴¹ *New central government communication service to save money and raise standards*. press release [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/news/new-central-government-communication-service-to-save-money-and-raise-standards>

⁴² *Government Communication Service* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/about/government-communication-service/>

б) спрямована на забезпечення дій уряду у парламенті, а це часто вимагає не лише партійної підтримки, а й підтримки опозиції та федеральних земель.

Такі складні відносини мають передбачати приховане координування як норму, але найчастіше боротьба розгортається в ЗМІ. Це пояснюється, зокрема, такими чинниками. По-перше, інтереси всіх акторів спрямовані на самопрезентацію з метою здобуття суспільної підтримки обстоюваної позиції, що в результаті має зміцнити їх позиції порівняно з іншими. Не менш важливим є той факт, що Німеччина – країна перманентної виборчої кампанії, оскільки щонайменше на рівні земель вибори завжди є на порядку денному. Тому урядова комунікація є більше ніж презентація та виправдання прийнятих рішень з метою їх легітимації. Урядова комунікація є надзвичайно важливою при підготовці політичних рішень та збереженні більшості голосів у парламенті⁴³.

Офіційно презентація урядових рішень суспільству є завданням прес-секретаря уряду, який є обов'язковим учасником щотижневих засідань федеральних міністрів та має право голосу⁴⁴. **Урядовий речник представляє Федеративну Республіку Німеччина відповідно до сфери власної компетенції. Він має статус державного секретаря⁴⁵ та очолює Федеральне бюро преси та інформації (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* або *Bundespresseamt*)⁴⁶, що його було засновано 1949 року. Бюро, підпорядковане безпосередньо Канцлеру Німеччини, надає інформаційні послуги урядовим установам, ЗМІ, громадянам країни, іноземцям. Його завдання можна позначити як внутрішні та зовнішні⁴⁷. До першої групи належать:**

- інформування членів уряду, президента, членів парламенту та відповідний персонал у міністерствах та парламенті про національні та міжнародні новини (зазвичай застосовується форма електронного прес-релізу або *SMS*-повідомлень, що надсилаються адресатам). Для цього обробляється інформація, що надходить з 25 агентств, 90 радіо- та 30 телепрограм, трансльованих німецькою та 23 – іншими мовами⁴⁸. Відповідна інформація подається Канцлеру двічі на день;
- здійснення моніторингу громадської думки з метою формування бази даних щодо суспільного ставлення, яка має використовуватися при прийнятті урядових рішень;
- здійснення координування служб міністерств щодо зв'язків із громадськістю.

⁴³ Sanders K. Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens / Karen Sanders, Maria José Canel Crespo & Christina Holtz-Bacha // International Journal of Press/Politics. – 2011. – 16(4). – P. 523–547.

⁴⁴ § 23 Abs. 1 Geschäftsordnung der Bundesregierung.

⁴⁵ Це політична посада вищого рівня в апараті міністерства, що є нижчою лише за посаду міністра, т.зв. міністр без портфеля.

⁴⁶ *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/_node.html

⁴⁷ *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick=391634>

⁴⁸ *Федеральное ведомство печати и информации* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://emigration.russie.ru/information/sociallife/massmediaandpublicopinion.htm>

До другої групи завдань належать:

- інформування суспільства та медіа про політичну діяльність та цілі уряду;
- забезпечення інформацією про Німеччину інші країни у співпраці з Міністерством закордонних справ;
- підтримка німецьких новинних служб у Німеччині та за кордоном.

Бюро поділене на три департаменти, що складаються з підрозділів і відділів. Департамент I виконує адміністративні функції та забезпечує технічну реалізацію PR-діяльності. Департамент II, зокрема, здійснює медіа-моніторинг та аналіз іміджу Німеччини в закордонних ЗМІ. Департамент III займається зв'язками з пресою та PR-діяльністю та має внутрішню структуру відповідно до сфер державної політики. В попередні роки PR-ом Німеччини в інших країнах займалося Бюро, але ця роль була передана Міністерству закордонних справ⁴⁹ під час «червоно-зеленої» коаліції (1998–2005 рр.).

Чисельність персоналу Бюро налічує до 500 осіб⁵⁰.

Організаційна структура Бюро зазнає перманентних змін, проте порівняльний аналіз двох варіантів його структури⁵¹ (рис. 5, 6) дозволяє дійти висновку про стабільність видів діяльності, сфер та напрямів регулювання Бюро. Зміни є, швидше, результатами внутрішніх «перестановок». Так, інтернет-група була перейменована на інтернет-редакцію та перепідпорядкована: від заступника керівника Бюро до Департаменту III; відділ Європи був закритий у Бонні та залишився лише у Берліні; відбулося перепорядкування відділів у межах Департаменту III тощо. До новаций можна віднести **запровадження** нового напрямку діяльності Групи преси та зв'язків зі ЗМІ – **підтримки Web 2.0**.

Важливо, що **обов'язок інформувати громадян про політику уряду є частиною конституційної відповідальності Бюро**⁵². Громадяни можуть оформити передплату (зокрема безкоштовно) та отримувати щоп'ятниці електронною поштою інформаційний бюлетень від Федерального бюро преси та інформації, що містить огляд найважливіших політичних питань тижня⁵³. Бюро поширює інформацію щодо змін у законодавстві доступною мовою, видає брошури (у тому числі в електронній формі) для конкретних цільових груп (молоді, жінок, службовців, пенсіонерів) з назвою «Порадник».

⁴⁹ *Organisationserlass* des Bundeskanzlers vom 22. Okt. 2002 / Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bkorgel_2002/gesamt.pdf

⁵⁰ *Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н.К.Дніпроенко*. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С. 45.

⁵¹ *Organigramm* BPA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/druckversion-organigramm-bpa.pdf?__blob=publicationFile&v=15

⁵² *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/aufgabe_flash/_node.html

⁵³ *Newsletter* und Abos [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Leichte%2520Sprache/leichte-sprache-internetseite-bundesregierung.html%3Bjsessionid%3DEAF045CD2EBC8BA86F9370A21E17D094.s2t1%3Fnn%3D428364&usg=ALkJrhji8uadJFcp-cz3CRGduz-9gBNmZA>

В урядовому «Бюлетені» публікуються промови федерального Президента, федерального Канцлера та міністрів, а також важливі національні та міжнародні документи. Крім того, Бюро публікує щорічні звіти уряду, організує семінари та конференції за участю урядовців і депутатів, ознайомлення з роботою органів влади громадянами та зустрічі з урядовцями і депутатами, приділяє значну увагу виховній роботі серед дітей і молоді⁵⁴.

Бюро забезпечує роботу та щоденне оновлення веб-сайтів *www.bundesregierung.de* та *www.bundestkanzlerin.de*.

Із жовтня 2011 року на YouTube веде мовлення канал федерального уряду, що транслює відео з актуальних політичних питань. До регулярних відео належать: «Тиждень канцлера», що містить огляд найбільш важливих заходів; *Podcast* – програма, в якій канцлер розповідає про своє ставлення та очікування від найближчих подій; «3 питання, 3 відповіді», в якій міністри відповідають на поставлені запитання.

За допомогою Twitter громадяни можуть спілкуватися безпосередньо з прес-секретарем уряду. На сьогодні цей акаунт має понад 100000 «фолловерів».

Фотографії, що з'являються під час офіційних заходів та інших важливих подій за участю Канцлера, розміщуються на *Flickr*⁵⁵.

За ініціативи Федерального уряду у співпраці з Інформаційним бюро Європейського парламенту та Представництвом Європейської Комісії 2005 року був започаткований проект-партнерство, спрямований на поширення інформації щодо ЄС у Німеччині. Він реалізується, зокрема, через веб-сайт «Європейська дія»⁵⁶, що містить огляд спільних проєктів, інформацію про можливість взяти в них участь, архів публікацій, які можна замовити або завантажити, структурований набір посилань на установи ЄС в Німеччині тощо.

Федеральний уряд в проєкті представлений Федеральним бюро преси та інформації та прес-службою Міністерства закордонних справ. Бюро адмініструє проєкт.

Крім Федерального бюро преси та інформації, що репрезентує уряд загалом, міністерства мають власні департаменти преси та *PR*. Вони займаються більш специфічними темами в межах діяльності відповідного міністерства. **З метою гарантування «єдиного голосу» уряду голова Федерального бюро преси та інформації постійно підтримує зв'язок з прес-секретарями чотирнадцяти міністерств.**

Прес-секретарі уряду – голови Федерального бюро преси та інформації є переважно колишніми журналістами. Зазвичай прес-секретар належить до близького кола канцлера та бере участь у щоденних брифінгах Відомства федерального канцлера.

⁵⁴ *Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С. 106.*

⁵⁵ *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick.html?nn=391634>

⁵⁶ *Aktion Europa* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aktion-europa.de/>

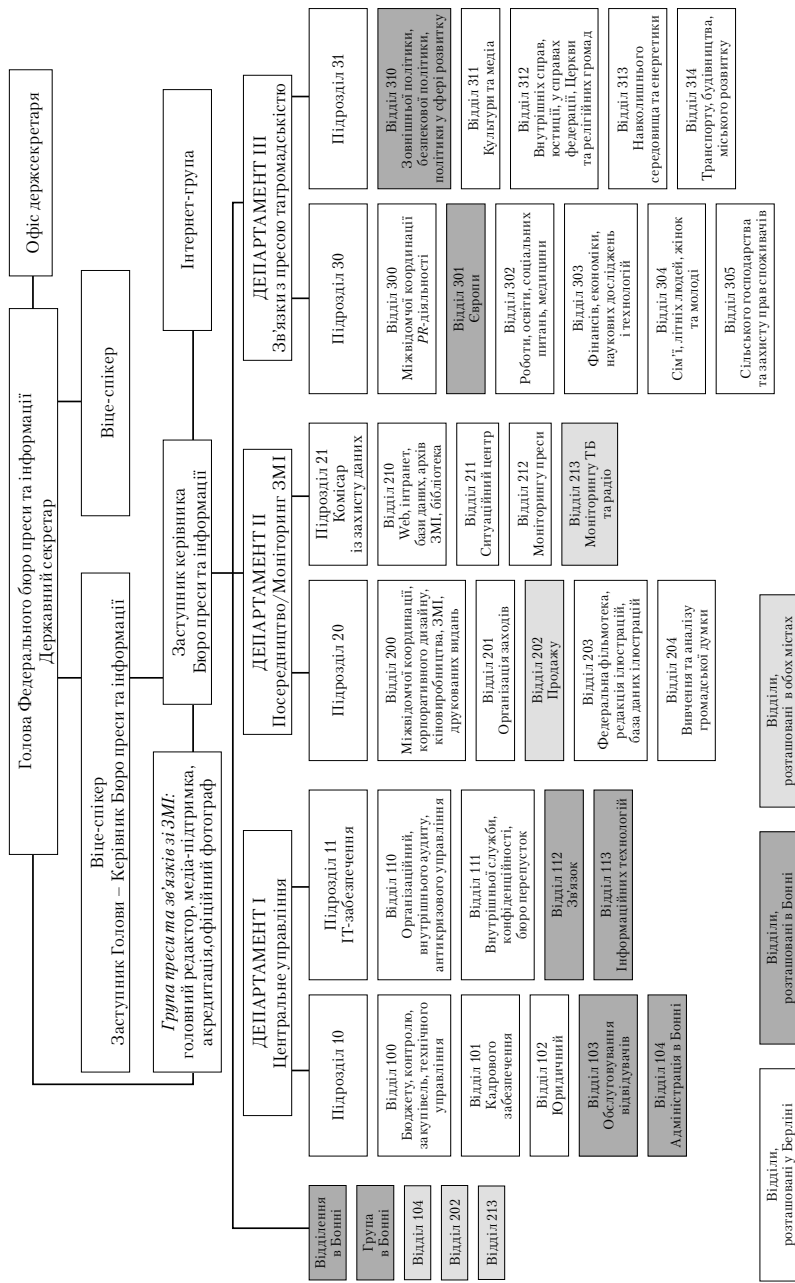


Рис. 5. Структура Федерального бюро преси та інформації станом на 1 травня 2013 року

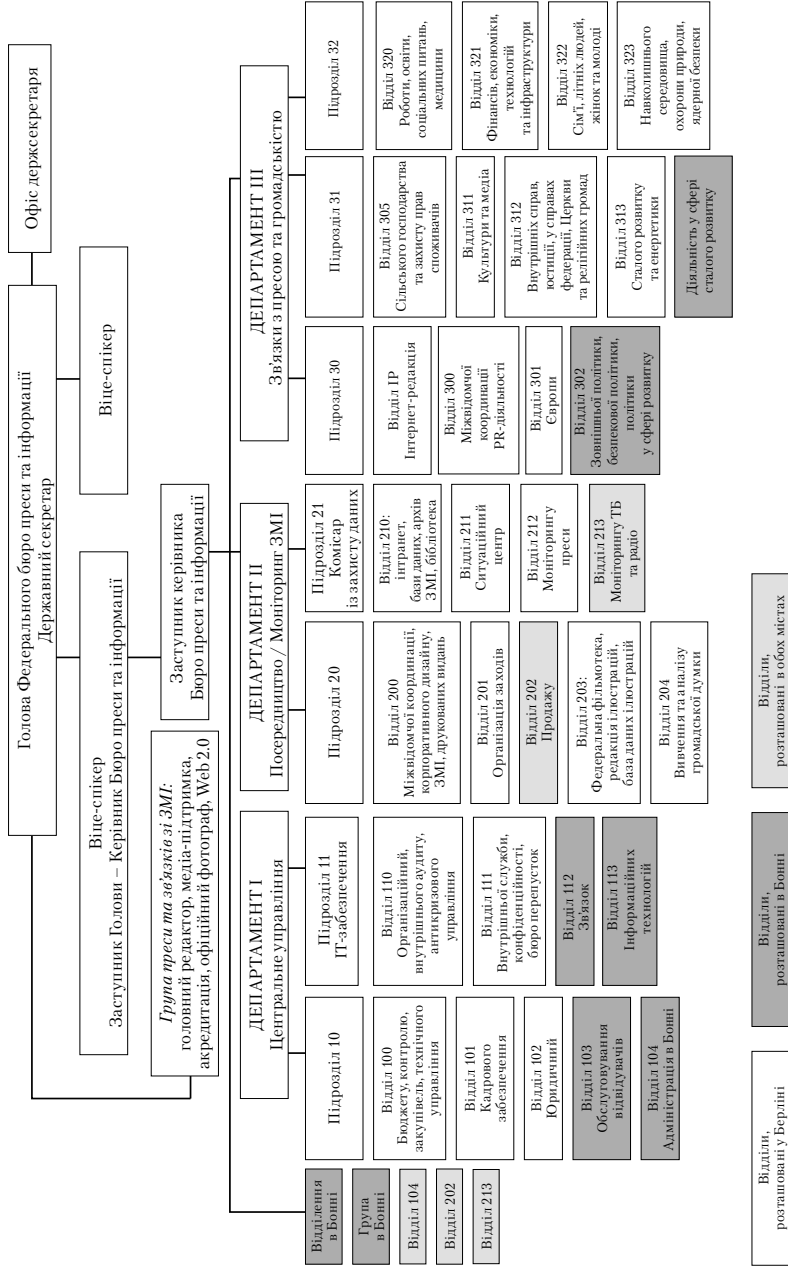


Рис. 6. Структура Федерального бюро преси та інформації станом на 1 квітня 2014 року

Прес-секретар уряду спілкується з представниками корпусу національної преси тричі на тиждень, звітуючи про роботу уряду за останні 2-3 дні, урядові ініціативи та плани. Якщо немає звітування по суті, прес-конференція проводиться в режимі вільних запитань журналістів. За відсутності в речника необхідної інформації для відповіді на запитання, після закінчення прес-конференції її протягом кількох годин надсилають журналістам електронною поштою⁵⁷.

У 1949 році журналісти Берліну зареєстрували асоціацію, відому як Федеральна асоціація преси (*Bundespressekonferenz, BPK*). Будь-який парламентський журналіст може стати її членом. На сьогодні Федеральна асоціація преси налічує близько дев'ятисот членів. Асоціація організовує прес-конференції, що проходять у її власній будівлі. Тобто прес-секретар уряду та всі політики, включаючи канцлера, постають перед пресою як гості Асоціації.

Крім зустрічей, організованих Федеральною асоціацією преси, узвичаєними також є так звані базові обговорення – клуби журналістів, які запрошують політиків чи їх прес-секретарів для неформального обміну інформацією. Інформація, що надається під час базових обговорень, є неофіційною та не підлягає опублікуванню; вона, швидше, має на меті глумачення проблем та роз'яснення стратегій. Обговорення організуються відповідно до приналежності до певної політичної сили чи типу медіа та відповідно можуть бути корисним каналом під час формування стратегії менеджменту новин.

У 2010 році Федеральне бюро преси та інформації мало бюджет у €16 мільйонів для *PR*-діяльності⁵⁸. Міністерства мали відповідні додаткові бюджети, зокрема Міністерство праці та соціальних відносин мало найбільший бюджет – €13 млн, а Міністерство юстиції – найменший €91 тис.

У попередні роки федеральної республіки німецькі уряди незалежно від їх «кольорової» приналежності систематично використовували ресурси Федерального бюро преси та інформації для діяльності, що стосувалася виборчих кампаній. Проте уряд не має підтримувати партійні кампанії. Це питання, зрештою, потрапило на розгляд Федерального конституційного суду.

У своєму рішенні від 1977 року суд, зокрема, не лише підтвердив право уряду займатися активною *PR*-діяльністю, а й визнав її як необхідну (*Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 44, 125 (164)*). Уряд, так само як і законодавчі органи, має поєснювати власні вчинки та рішення суспільству. Суд визнав, що відповідальна політична участь громадян має базуватися на інформації про ці рішення та заходи, що їх вживають державні органи. Проте суд вирішив, що уряд має утримуватися від реклами на користь тієї чи іншої партії та уникати впливу на користь окремих партій. Тобто урядова комунікація не передбачає використання державних грошей на користь партій більшості, що ведуть боротьбу з опозиційними партіями. Урядова комунікація закінчується там, де починається електоральна рекламна кампанія.

⁵⁷ *Прес-секретарь* канцлера простился с прессой [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.de/пресс-секретарь-канцлера-простился-с-прессой/a-5846010>

⁵⁸ *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 16 Aug. 2010: eingegangenen Antworten der Bundesregierung / Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/027/1702775.pdf>

Суд розрізнив дозволену та недозволену комунікативну діяльність уряду та визначив **критерії (індикатори) перевірки приналежності комунікативної активності уряду до виборчої кампанії, яка є недозволеною. Ці критерії охоплюють час, спосіб втілення та частоту комунікативної активності.**

1.4. Іспанія

До основних умов, у яких здійснюється реалізація урядової комунікації Іспанії, належать такі. По-перше, сприйняття журналістами ролі політичних орієнтацій, що змінювалося протягом розвитку політичної системи (вільні демократичні вибори були запроваджені трохи більше ніж сорок років тому). Досі потужна ангажована преса вважається нормою, однак журналісти поступово рухаються від ангажовано-ідеологічної парадигми в бік конкурентної, незаангажованої. По-друге, децентралізація означає, що центральна урядова комунікація конкурує з комунікацією місцевого та регіонального рівнів управління.

Дві головні особливості характеризують урядову комунікацію в Іспанії: по-перше, 2005 року було запроваджено механізми захисту урядової комунікації від заангажованості та самореклами влади; по-друге, організація урядової комунікації певною мірою наслідує модель, що її Марта Кумар⁵⁹ називає «захисник перед пресою» («*advocate with the press*»). М. Кумар стверджує, що на відміну від моделі стратегії та планування, де стратегічне планування є основою комунікативної діяльності, в моделі «захисника перед пресою» директор з комунікацій фокусується на співпраці з медіа.

В Іспанії не існує органу, ідентичного Федеральному бюро преси та інформації Німеччини чи Урядової комунікативної мережі Великої Британії. Комунікативна діяльність ніколи не була підпорядкована безпосередньо прем'єр-міністру, а лише віце-президенту – міністру у справах уряду (*Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia*).

Організаційна структура комунікації уряду змінювалася кілька разів, у тому числі статус прес-секретаря уряду варіював від рівня вищих міністерських посад на кшталт «віце-президента»⁶⁰ до дещо нижчої посади «державного секретаря» («*secretary of state*»). У нинішньому уряді прес-секретарем є державний секретар з питань комунікацій – Кармен Мартінес Кастро, яка очолює Генеральний директорат з питань комунікацій; вона має науковий ступінь у галузі інформаційних наук⁶¹.

До функціональних обов'язків державного секретаря з питань комунікації належать:

- координування інформаційної політики уряду, розроблення стандартів взаємодії із засобами масової комунікації;

⁵⁹ Kumar M. J. The Office of Communications / Martha Joynt Kumar // *Presidential Studies Quarterly*. – 2001. – 31(4). – P. 609–634.

⁶⁰ В Іспанії віце-президент є заступником прем'єр-міністра, а прем'єр-міністр називається «президент».

⁶¹ *Secretaria de Estado de Comunicación* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mpr.gob.es/mpr/sec/index.htm>

- підготовка та поширення заяв прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів; підтримка діяльності та публічних виступів прем'єр-міністра;
- менеджмент новин уряду Іспанії на міжнародному рівні; забезпечення висвітлення діяльності уряду.

Державний секретар з питань комунікацій щоп'ятниці після засідання Ради міністрів проводить зустрічі з пресою. Щоденні брифінги в уряді чи міністерствах не проводяться, а додаткові прес-конференції відбуваються несистематично.

Щотижневими є зустрічі державного секретаря з головою парламентської групи провладної партії та прес-секретарем провладної партії, які сприяють координуванню повідомлень уряду з партійними меседжами. **Проте основне координування досі відбувається завдяки «офіційним комунікаторам» (призначеним на політичні посади), що залишається наразі однією з найбільших проблем.**

Прем'єр-міністр має значний вплив на процес прийняття рішень. По-перше, він є найважливішим посередником між урядом і ЗМІ. По-друге, комунікативна структура та ресурси залежать від особистого сприйняття прем'єр-міністром важливості питань комунікації: саме він визначає ступінь пріоритетності питань й обсяг ресурсів, що виділяються; а особисті відносини між державними службовцями, які займаються комунікацією, та прем'єр-міністром є визначальними для прийняття рішень з комунікативних питань. За відсутності прес-секретаря обов'язок медіа-висвітлення покладеться безпосередньо на керівників країни – прем'єр-міністра й міністрів.

Організаційне забезпечення в цілому є таким: віце-президенту – міністру у справах уряду підпорядковується державний секретар з питань комунікацій (*Secretaria de Estado de Comunicación*), який очолює Генеральний директорат (*direcciones generales*). У структурі Генерального директорату традиційно було два генеральних секретаріати (один з питань внутрішньої інформації, другий – міжнародної інформації). Певний час існував третій генеральний секретаріат – для координування комунікації між офісом прем'єр-міністра та відділами з питань преси центральних органів державної влади. Чинна організаційна структура відображена на рис. 7⁶².

Державний секретар з питань комунікацій також координує діяльність Управління та аташе з питань інформації (*consejerías y agregadurías de información*⁶³). Ці структурні підрозділи не є частиною Міністерства у справах уряду, вони належать до дипломатичних представництв Іспанії. Керівники цих управлінь (директора з питань інформації) є посадовими особами, які мають дипломатичний статус, та подвійне підпорядкування: з одного боку, вони підпорядковані главі відповідного дипломатичного представництва, а з іншого – названому державному секретарю. Ці управління є інструментами підтримки зовнішньополітичної діяльності держави з питань інформації та іміджу. До їх функціональних завдань належать:

⁶² *Organigrama* del Ministerio de la Presidencia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mpr.gob.es/NR/rdonlyres/782D389D-4B68-47FE-AD2D-1F0D85B2A8FF/240676/OrganigramaPDF.pdf

⁶³ *Oficinas de Información* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/Consejeriasdeinformacion/index.htm>

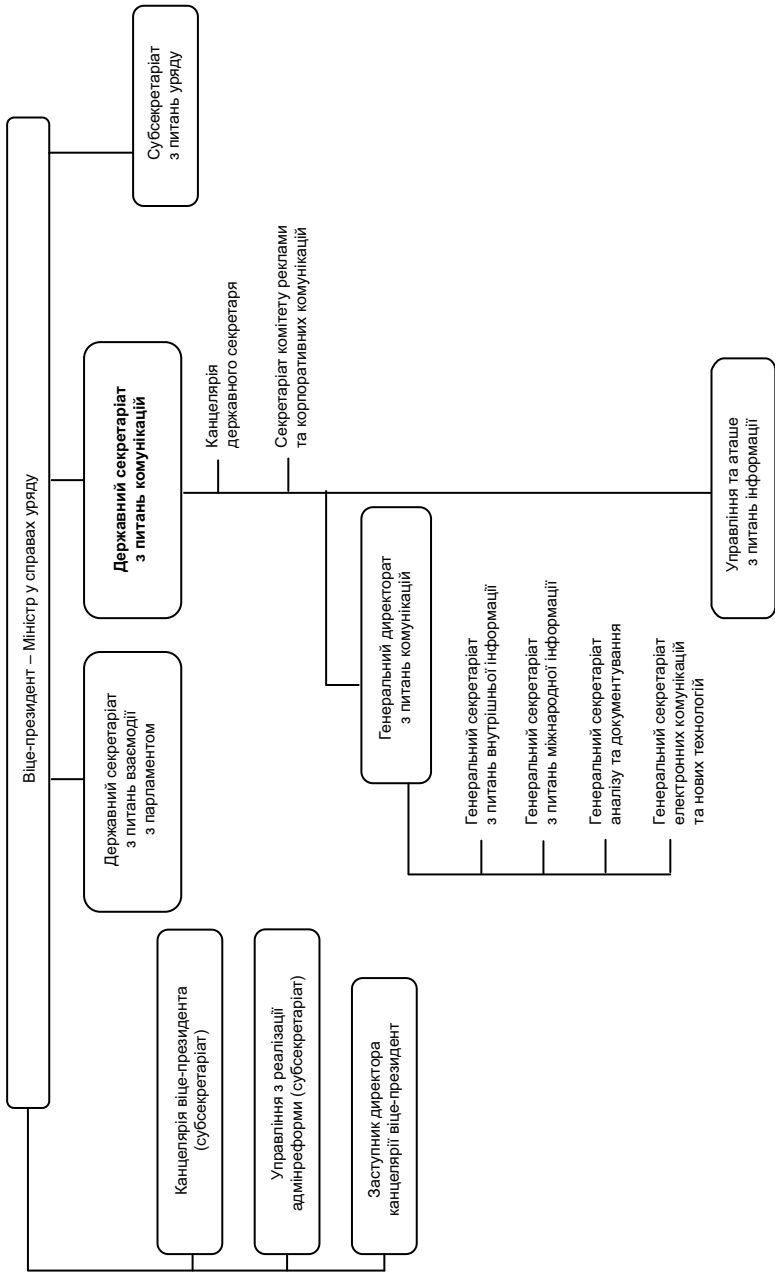


Рис. 7. Організаційна структура державної комунікації Іспанії

- поширення інформації про Іспанію, зокрема про діяльність і заяви уряду та прем'єр-міністра, за кордоном;
- інформування уряду щодо міжнародних новин, що становлять інтерес;
- здійснення інформаційного супроводу державних візитів і офіційних візитів Його Величності короля, прем'єр-міністра, членів уряду тощо;
- надання допомоги і підтримки іспанським кореспондентам та іспаномовним ЗМІ;
- налагодження відносини із засобами масової інформації у країні перебування.

У міністерствах особа, яка відповідає за комунікацію, має ранг радника міністра, що є нижчим за ранг генерального директора. Проте останнім часом спостерігається тенденція дедалі більшого визнання важливості ролі комунікацій: кілька міністерств створили відповідні генеральні директорати, інші мають прес-служби чи відділи з питань комунікацій. Робота цих комунікативних підрозділів фактично обмежується організацією зустрічей міністрів з представниками ЗМІ та менеджментом новин. Також щотижня вони надсилають план заходів до Генерального директорату з питань комунікацій. З метою вдосконалення поширення урядових повідомлень та видокремлення чіткої та нейтральної інформації щодо державної політики від політичного погляду та заангажованих повідомлень у 2005 році був затверджений Закон про рекламу та інституційну комунікацію (*La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*⁶⁴). Ним визначено також «заборонений контент» – матеріали, що містять загрозу державній політиці, є сексистськими, заохочують насильство або пропагують урядові досягнення.

Межі Закону також поширюються на рекламу та комунікативні кампанії, маючи за мету забезпечення гарантій їх «суспільної корисності, професіоналізму, прозорості та інституційної лояльності». Так, наприклад, у 2009 році загалом було проведено близько ста комунікативних кампаній, бюджет яких склав €95 296 027. Щороку уряд має надсилати до парламенту доповідь про цілі, витрати, інструменти, що використовувалися, та інформацію про організації, що на контрактній основі залучалися для участі в цих кампаніях.

На виконання названого закону 28 листопада 2006 року було створено Державний Комітет реклами та корпоративних комунікацій (*Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional*) як механізм вдосконалення планування, координування (щороку уряд має презентувати план координування кампанії) та контролю⁶⁵. Комітет є міжвідомчим органом при Державному секретаріаті з питань комунікацій Міністерства у справах уряду. У структурі Комітету створено Пленарний комітет (*el Pleno de la Comisión*), Виконавчий комітет (*la Comisión Ejecutiva*) та Апеляційний комітет (*el Comité de Recursos*).

⁶⁴ LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/4033607A-A01F-4596-8035-A622167A2F61/99712/Ley29_2005.pdf

⁶⁵ La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/CPCI/LaComision.htm>

1.5. Нідерланди

Нідерланди у 2012–2013 рр. посіли друге місце з 97 країн за індексом відкритого урядування – рейтингом, що складається неурядовою організацією *World Justice Project*⁶⁶. Індекс включає такі показники, як публічність та доступність законів, стабільність законів, право на звернення до уряду та участь громадськості, доступність офіційної інформації за запитом⁶⁷.

Нідерландська система консультативних і дорадчих органів забезпечує органам державної влади численні канали отримання зовнішніх ідей та пропозицій⁶⁸. У Нідерландах горизонтальний координаційний механізм (мережева взаємодія) у взаємовідносинах держави і суспільства визнається важливішим, аніж вертикальний (ієрархія). Також у державному управлінні невід’ємним складником управлінської діяльності є передання повноважень на ті організаційні рівні, які є найкращими для прийняття оперативних рішень. Тому відповідальність за ухвалення рішень є загальновизнаним принципом⁶⁹.

Прем’єр-міністр – Міністр із загальних питань⁷⁰. Королівства Нідерландів безпосередньо відповідає за (1) координування та сприяння єдності загальної державної політики; (2) координування державної інформаційної (комунікативної) політики, зокрема представлення і належний рівень комунікативного зв’язку «влада-громадськість». Відповідно до Закону «Про засоби масової інформації» (ст. 18) на радіо та телебаченні прем’єр-міністру виділяється ефірний час для інформування суспільства⁷¹.

⁶⁶ *The Rule of Law Index* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

⁶⁷ Зведена інформація щодо індексу відкритого урядування у Швеції, Нідерландах та Україні за 2012–2013 рр.

	Швеція	Нідерланди	Україна
Індекс	0,93	0,90	0,44
Місце	1/97	2/97	62/97
Окремі показники			
Публічність та доступність законів	0,95	0,87	0,41
Стабільність законів	0,95	0,93	0,49
Право на звернення до уряду та участь громадськості	0,96	1,00	0,27
Доступність офіційної інформації за запитом	0,89	0,81	0,57

⁶⁸ *NETHERLANDS* / В. J. S. Hoetjes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsNetherlands.pdf>

⁶⁹ *Государственное финансирование в Нидерландах* / Национальная Академия Финансов и Экономики. – Гардінксфелд-Хізелдам : Б.и., 2013. – С. 12.

⁷⁰ Суміщення посади прем’єр-міністра та міністра із загальних питань підкреслює його першість серед рівних (*primus inter pares* – лат.). У Нідерландах міністри діють разом з прем’єр-міністром, а не «під ним». Кабінет Міністрів є підзвітним Парламенту.

⁷¹ *Mediawet* (2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/geldigheidsdatum_26-02-2014

Міністерство із загальних питань (*Ministerie van Algemene Zaken*)⁷² є найменшим з усіх міністерств Нідерландів та має лише один генеральний директорат – Державну інформаційну службу (*Rijksoverlichtingsdienst – RVD*)⁷³. Організаційну структуру Міністерства представлено на рис. 8.

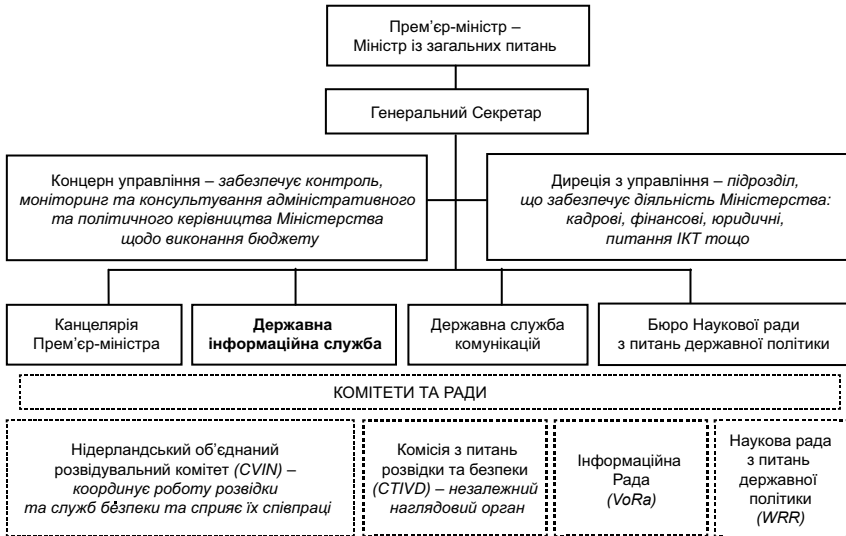


Рис. 8. Організаційна структура Міністерства із загальних питань Королівства Нідерландів

Державну службу комунікацій (*Dienst Publiek en Communicatie, DPC*) було створено в 2005 році як частину RVD⁷⁴, проте з 2009 року вона є самостійним структурним підрозділом Міністерства – відомчим агентством⁷⁵. З грудня 2011 року DPC визнана як Центр державних закупівель щодо сфери комунікацій (*Inkoop Uitvoerings Centrum Communicatie, IUC*)⁷⁶.

⁷² *Ministerie van Algemene Zaken* : Organogram [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram>

⁷³ *Werken Bij De Overheid* / Ministerie van Algemene Zaken. Een eerste kennismaking [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.werkenbijdeoverheid.nl/organisaties/deelnemer/ministerie-van-algemene-zaken/een-eerste-kennismaking>

⁷⁴ *Instellingsbesluit baten-lastendienst Dienst Publiek en Communicatie* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://wetten.overheid.nl/BWBR0017293/geldigheidsdatum_25-01-2014

⁷⁵ *Rijksoverheid* / Geschiedenis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/geschiedenis>

⁷⁶ *Agentschap DIENST PUBLIEK EN COMMUNICATIE* : Begroting van baten en lasten [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting.kst186601_7.html

Разом у Міністерстві працюють приблизно 300 осіб адміністративного персоналу⁷⁷. Якщо раніше більшість склали співробітники *RVD*, то на сьогодні 40 % штатних одиниць Міністерства припадає на *DPC*⁷⁸.

Державна інформаційна служба

Державну інформаційну службу Королівства Нідерландів було засновано в період Другої світової війни, коли голландський уряд був у вигнанні в Лондоні. Після війни Служба, що від початку була створена за аналогією до британської моделі урядових інформаційних служб, була реорганізована відповідно до Конституції Королівства Нідерландів⁷⁹.

RVD є відповідальною за визначення усієї державної (стратегічної) політики щодо комунікації та координування обміну інформацією між міністерствами. До основних завдань служби також належить сприяння поліпшенню комунікації уряду з громадянами. *RVD* поширює інформацію щодо королівської родини та загальної державної політики, відіграє важливу роль у виробленні відповідної інформації.

Окремі функції служби стосуються надзвичайних ситуацій і стихійних лих. Голова Служби має широкі повноваження щодо переривання радіо чи телетрансляції з метою термінового інформування суспільства (зокрема, така ситуація виникла під час війни в Перській затоці). Служба володіє 24-годинною системою оповіщення.

До складу Служби входять:

- Департамент комунікацій королівської родини (*Communicatie Koninklijk Huis – CKH*);
- Департамент комунікації щодо загальної політики уряду (*Communicatie Algemeen Regeringsbeleid – CAR*).

Мета департаменту комунікацій королівської родини (*CKH*) полягає у інформаційному забезпеченні королівської сім'ї та підтримці її публічного іміджу. Департамент щороку готує понад 300 прес-релізів, супроводжує понад 250 публічних виступів членів королівської родини в країні та за кордоном, відповідає на запитання журналістів та організовує інтерв'ю.

Департамент також забезпечує роботу веб-сайту *Koninklijkhuis.nl*, на якому розміщено всі новини та промови. У 2010 році присутність королівської родини в інтернеті було розширено каналом *YouTube* та акаунтом у *Twitter*. Із вересня 2011 року інформацію на сайті адаптовано для смартфонів за допомогою додатка *Royal House*⁸⁰.

⁷⁷ *Het Ministerie van Algemene Zaken / POLITIEKCOMPENDIUM.NL* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1/j9vvh40co5zodus/vh4vamhcm0zq>

⁷⁸ *Vaststelling begroting Ministerie van Algemene Zaken* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting.kst186601_5.html

⁷⁹ *Edes Bart W. The Role of Public Administration in Providing Information: Information Offices & Citizens Information Services / Bart W. Edes // An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information : Conference Proceedings.* – Maastricht : S.n., 2000. – P. 14015.

⁸⁰ *Rijksvoorlichtingsdienst* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.koninklijkhuis.nl/encyclopedie/organisatie/rijksvoorlichtingsdienst/>

Департамент комунікації щодо загальної політики уряду (*CAR*) має низку функцій щодо підготовки інформації для «внутрішнього» та «зовнішнього» користування. По-перше, департамент забезпечує інформацією щотижневі засідання Кабінету Міністрів. Це вимагає попередніх консультацій з міністерствами. По-друге, департамент збирає та аналізує дані в режимі 24/7 з різноманітних джерел (як відкритих, так і конфіденційних). Цими даними він забезпечує королівську родину, парламент, Державну раду, Головне фінансове управління, Державного омбудсмена та всі міністерства. По-третьє, *CAR* готує публічні виступи для прем'єр-міністра. По-четверте, *CAR* займається всіма аспектами комунікації щодо державної політики в цілому. Зокрема оприлюднюються та розтлумачуються політичні дії через незалежні ЗМІ, особлива увага приділяється журналістам, які висвітлюють парламентські питання, та закордонним кореспондентам. По-п'яте, департамент також виконує функцію головного секретаріату Інформаційної ради (*VoRa*), яка є формальним консультативним органом з питань комунікативної політики національного уряду при прем'єр-міністрі⁸¹.

Інформаційна Рада

Інформаційна Рада (*Voorlichtingsraad – VoRa*) координує інформаційну та комунікативну діяльність голландських міністерств та урядових структур. Раду було створено 17 жовтня 1947 року. Її очолює Генеральний директор Державної інформаційної служби. До складу Ради входять усі директори інформаційних департаментів міністерств та урядових структур. Інформаційна Рада збирається раз на два тижні⁸² та виробляє рекомендації (на запит чи без нього) прем'єр-міністру та Раді міністрів щодо комунікативної політики уряду та управління міжвідомчою інформаційною інфраструктурою. Інформаційна Рада консультує з питань координації та реалізації міжвідомчих комунікативних заходів, що спільно фінансуються міністерствами⁸³. Вона також сприяє гарантуванню певної однотипності презентування урядової політики та ефективності урядової інформаційної діяльності, а також досягнення економії при реалізації міжвідомчих комунікативних заходів.

Із листопада 2004 року *VoRa* також має свою власну координаційну групу, що підтримує тематичне і предметне співробітництво між міністерствами з ключових питань державного управління. Ця група призначена для просування спільної комунікації щодо загальних цілей політики і не претендує на запобігання відкритим політичним суперечностям між міністрами⁸⁴.

З 2007 року *VoRa* запровадила окреме фінансування для укріплення спільної урядової комунікації. Метою є – згідно з рекомендаціями

⁸¹ *Rijksoverlichtingsdienst* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/rijksoverlichtingsdienst>

⁸² *VoRa* зустрічалася щотижня до запровадження координаційної групи та *DPC*.

⁸³ *Commissies en raden. Voorlichtingsraad (VoRa)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/commissies-en-raden>

⁸⁴ *Voorlichtingsraad* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Voorlichtingsraad>

Комісії *Wallage* – подальше посилення комунікативного зв'язку «влада – громадськість»⁸⁵. Зокрема, на 2012 рік за програмою спільної комунікації було заплановано 15 проєктів із загальним бюджетом 1,5 млн євро⁸⁶.

Діяльність Ради також включає перевірку здійснення медіа-кампаній, що проводяться міністерствами. Щороку уряд звітує до Нижньої палати Парламенту щодо результатів проведених кампаній⁸⁷.

Інформаційна рада також забезпечує платформу для просування взаємних інтересів різних учасників комунікативного процесу. Зокрема, організуються засідання за участю представників муніципальних і провінційних інформаційних служб, представників медіа, організацій споживачів і приватних асоціацій, чия діяльність поширюється на сферу інформаційного забезпечення.

У Королівстві Нідерландів кожен міністр є відповідальним і політично підзвітним за політику, що її він втілює, і має відповідні повноваження в інформаційній (комунікативній) сфері. Всі міністерства мають власні інформаційні департаменти. Вони несуть відповідальність за:

- контакти з пресою;
- випуск прес-релізів;
- поширення інформаційних буклетів;
- організацію кампаній у ЗМІ;
- внутрішню комунікацію;
- розвиток іншої інформаційної діяльності, що стосується політичної сфери міністерства.

Безпосереднє інформування населення міністерствами за допомогою власних інформаційних ресурсів є надзвичайно важливим в Королівстві Нідерландів. Міністри можуть проводити кампанії з широкого кола питань, використовуючи при цьому різні засоби комунікації. Оскільки сфери державної політики перетинаються, міністерства мають здійснювати скоординовану інформаційну політику. Міністерства несуть спільну відповідальність за функціонування спільної інфраструктури та використання каналів комунікації⁸⁸.

Державна служба комунікації

Головним завданням Державної служби комунікації є підвищення ефективності комунікації уряду з громадськістю та професіоналами. *DPC* надає інформацію для публічного доступу через портал *Rijksoverheid.nl*;

⁸⁵ *Ontwikkeling van overheidscommunicatie* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/onderzoeken-naar-overheidscommunicatie>

⁸⁶ *Jaarprogramma* Gemeenschappelijke Communicatie 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarplannen/2012/02/10/jaarprogramma-gemeenschappelijke-communicatie-2010.html>

⁸⁷ *Achtergrondinformatie* campagnes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/achtergrondinformatie-campagnes>

⁸⁸ *Edes Bart W. The Role of Public Administration in Providing Information: Information Offices & Citizens Information Services / Bart W. Edes // An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information : Conference Proceedings.* – Maastricht : S.n., 2000. – P. 14–15.

розробляє рекомендації для міністерств і спеціалізованих установ з питань комунікації; супроводжує медіа-кампанії; забезпечує централізований медіа-баїнг; оцінює ефективність закупівель, контрактів та окремих проектів; підтримує уряд у подальшій професіоналізації комунікативної діяльності через розвиток освіти та наукові дослідження⁸⁹.

Співробітники *DPC* є спеціалістами таких напрямів: медіа-консультанти, менеджери кампаній і консультанти щодо знань, дослідники та фахівці зі зв'язків із громадськістю (за традицією голландці їх називають по-іншому – *publieksvoorlichters*). Відповідно до принципів функціонування й завдань Служби визначено чотири вимоги щодо кваліфікаційних характеристик співробітників: орієнтація на клієнта, орієнтація на результат роботи, орієнтація на співпрацю та ініціативність⁹⁰.

До служби може звернутися будь-яка державна установа чи організація-підрядник. *DPC* є відомчим агентством (*baten-lastendienst*) – децентралізованим органом державного управління⁹¹ та службою спільного користування для урядових установ. Уряд фінансує *DPC* щодо управління комунікацією: реалізацію стратегії закупівель різних товарів і послуг, необхідних для забезпечення комунікативної діяльності.

DPC надає два види послуг: колективні (основний вид діяльності) та персоналізовані (виконання індивідуальних завдань, надання консультацій). Варто зауважити, що *DPC* не є монополістом, і угоду на співробітництво міністерства можуть розірвати.

До переваг діяльності *DPC* належить одночасна робота з двома типами клієнтів – органами державної влади та громадянами. Знаючи безпосередньо потреби громадян у інформації (у спосіб надання відповідей на запитання), Служба ефективніше консультує органи державної влади щодо напрямів і змісту інформаційної та комунікативної діяльності.

Реакція на запити населення полягає в інформуванні громадян телефоном, електронною поштою, через відповідні сайти. *DPC* забезпечує кому-

⁸⁹ *Rijksoverheid* / Dienst Publiek en Communicatie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/dienst-publiek-en-communicatie>

⁹⁰ *De klantgerichte overheid* : Interview JCM Veenman (directeur Dienst Publiek en Communicatie) & RP van Oosterroom (plv. directeur). – 29 augustus 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.netwerkklantgerichtheid.nl/Library/Assets/cases/uitvoeringsorganisaties/dpc.pdf>

⁹¹ У другій половині 80-х років XX ст. набула поширення концепція Нового державного менеджменту (*New Public Management*). Її завданням, зокрема, було скорочення чисельності центрального уряду у спосіб децентралізації органів влади і передавання виконання низки завдань до приватного сектору. На сьогодні можна виділити два типи децентралізованих органів влади в Нідерландах: автономні адміністративні органи, або позавідомчі агентства (*zelfstanding bestuursorgaan*), та відомчі агентства (*baten-lastendienst* чи *agentschap*). Відомчі агентства є частиною центрального уряду та підпорядковуються галузевим міністерствам, з бюджету яких фінансуються.

Поточна модель голландських відомчих агентств з'явилася в 1990-х роках. Зокрема, було впроваджено структуру управління за результатами, що засновувалася на реалізації трьох чітко визначених ролей і сфер відповідальності: керівник, власник і агент (постачальник послуг). [Див.: *Государственное финансирование в Нидерландах* / Национальная Академия Финансов и Экономики. – Гардінксфелд-Хізелдам : Б.и., 2013. – С. 31–32.]

нікацію тим засобом, яким громадянам зручніше її отримувати. У режимі он-лайн функціонує сайт *Rijksoverheid.nl*, що об'єднав 13 відомчих сайтів. На ньому розміщено всю інформацію з питань політики та організації уряду.

До компетенції *DPC* також належить реалізація певних завдань у мережі інтернет. Зокрема, Служба займається веб-аналітикою; рестрацією доменних імен для органів державної влади; оптимізацією сайтів; аналізом тенденцій розвитку веб-технологій щодо підвищення якості й доступності інформації для громадян.

DPC також реалізує інформаційні кампанії. У цьому аспекті Служба відповідає за такі завдання: управління кампанією; дослідження кампанії; закупівлі; зворотний зв'язок. *DPC* спрямовує реалізацію кампанії від початку до завершення. Працюючи у сфері візуальної комунікації, *DPC* готує відео і фотографії, виступає посередником у тендерах, управляє і розподіляє матеріал для всіх міністерств і державних відомств. Результатами роботи *DPC* у сфері образних медіа є відеореєлизи; новини; тематичні зображення; відеоповідомлення; інфографіка тощо. Завдання візуальної комунікації полягають, зокрема, у проведенні консультацій уряду з питань візуальної комунікації; перевірки та адекватному перекладі тексту на зображеннях та відеоматеріалах; проведенні прямих трансляцій; створенні анімацій, інфографіки, студійних записів тощо; надання ЗМІ, науковим та освітнім закладам релевантної інформації; організації відеоконференцій; технічній підтримці у використанні розподільних платформ, таких як *YouTube*; управлінні й розвитку медіа-платформи для відео, фото й аудіо.

Важливим напрямом діяльності *DPC* є обслуговування державного інтранет-порталу *Rijksporaal*⁹², що уможливує обмін знаннями й розвиток співробітництва між різними державними відомствами в режимі он-лайн.

Показники діяльності *DPC* за перший рік роботи (2005 р.) є такими⁹³:

- фінансовий обіг склав 140 млн євро;
- за рахунок спільного медіа-байнгу вдалося скоротити витрати на 26 %;
- за напрямом консультування було втілено 161 проект, з яких: 81 – поради з питань комунікації, 42 – дослідження комунікації, 38 – поради щодо інтерактивних медіа;
- освітній напрям (діяльність Академії): 15 зустрічей з 375 учасниками, 9 навчальних курсів для 200 учасників, 27 індивідуальних курси – 793 учасники.

Академія державної комунікації

Збільшення попиту центрального уряду на фахівців у сфері комунікації та необхідність підвищення рівня знань щодо комунікації інших державних службовців обумовили створення Академії державної комунікації (*Academie voor Overheidscommunicatie*), яка є структурним підрозділом

⁹² *Rijksporaal*: migrating 9 Dutch ministries to 1 intranet [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.xillio.com/blog/rijksportaal-migrating-9-dutch-ministries-to-1-intranet>

⁹³ *De klantgerichte overheid*: Interview JCM Veenman (directeur Dienst Publiek en Communicatie) & RP van Oosteroom (plv. directeur), 29 aug. 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.netwerkkantgerichtheid.nl/Library/Assets/cases/uitvoering-sorganisaties/dpc.pdf>

*DPC*⁹⁴. Завданнями Академії є узагальнення знань у сфері комунікацій органів влади, а також надання підтримки урядові в подальшому розвитку комунікативного зв'язку «влада – громадськість». Діяльність фахівців Академії спрямована на забезпечення можливості використання наявних інформативних департаментів актуальних досягнень теорії комунікації. Фахівці Академії описують тенденції розвитку сфери, розвивають та обмінюються знаннями через (1) навчальний процес, (2) мережеві ресурси та (3) міжвідомчі наради. Академія розробляє програми підвищення кваліфікації у сфері комунікації, як для державних службовців, які мають відповідну вищу освіту, так і для тих, хто її не має. Академія забезпечує доступ державних службовців до відповідної інформації через єдиний централізований інтранет-портал уряду Нідерландів – *Rijksporaal* – та сторінку «Комунікація уряду» на офіційному урядовому порталі *Rijksoverheid.nl*.

2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Нам потрібний не лише аналітичний майданчик, який виявлятиме загрози, акумулюватиме меседжі центральних органів виконавчої влади і ретранслюватиме їх інформаційним агенціям. Нам потрібний штаб, який оперативно й адекватно реагуватиме на ворожі дії в українському інформаційному просторі⁹⁵.

Скоординована інформаційна політика органів влади це не контроль над інформаційним простором, а забезпечення за допомогою інформації єдності держави та непорушності державницьких засад⁹⁶.

Вице-прем'єр-міністр України О. М. Сич

Протягом березня-квітня 2014 року було створено низку структур, покликаних надавати об'єктивну інформацію про події в Україні, протидіяти негативним інформаційним впливам на українських громадян та спотворенню міжнародного іміджу держави. Це **Український кризовий медіа-центр**, започаткований зусиллями провідних вітчизняних експертів у

⁹⁴ *De klantgerichte* overheid : Interview JCM Veenman (directeur Dienst Publiek en Communicatie) & RP van Oosterom (plv. directeur), 29 aug. 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.netwerkkantgerichtheid.nl/Library/Assets/cases/uitvoering-sorganisaties/dpc.pdf>

⁹⁵ *Олександр Сич*: Інформація – така сама зброя, тільки іншого формату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=247153466&cat_id=244276429

⁹⁶ *Олександр Сич*: ЗМІ не мають бути лояльними до влади – вони повинні бути об'єктивними й поважати засади державності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247261779

сфері міжнародних відносин, комунікацій та зв'язків із громадськістю, аби виконувати функцію публічного майданчика для виступів представників української влади, експертів, представників міжнародних організацій та дипломатичного корпусу з оперативними заявами та аналізом ситуації в країні⁹⁷.

Об'єднаний інформаційно-аналітичний центр «Єдина Країна», створений на базі інформаційного агентства «Укрінформ», що має стати офіційним інформаційним ресурсом поширення оперативних повідомлень представників органів державної влади, які мають сприйматися як офіційна позиція України щодо всіх подій російсько-українського протистояння⁹⁸.

Інформаційно-аналітичний центр Ради національної безпеки і оборони України, до основних завдань якого належать забезпечення аналітичного та прогнозного супроводження діяльності РНБО щодо здійснення координування діяльності органів виконавчої влади з питань національної безпеки в інформаційній сфері; підготовка пропозицій стосовно інформаційного супроводження діяльності органів виконавчої влади та правоохоронних органів щодо забезпечення стабілізації суспільно-політичної ситуації в Україні⁹⁹.

Віце-прем'єр-міністр України Олександр Сич також наголосив, що **«варто погодитися з пропозицією медіа-громадськості визначити єдиного речника від центральних органів влади, який щодня надаватиме ЗМІ актуальну консолідовану інформацію із найгостріших поточних питань»**¹⁰⁰.

Невирішеність питань єдиного представника, кількість інституцій із розпорошеними та подеколи дублюючими функціями, виконання ними ситуативних завдань в єдиному стратегічному полі тощо є свідченням неефективності функціонування наявної системи інформаційно-комунікативного забезпечення органів державної влади.

Ключовими кроками, що їх було здійснено на шляху інституціоналізації комунікативних відносин влади та громадськості в Україні, були такі:

1) визначення обов'язковості утворення структурних підрозділів із питань взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади¹⁰¹ – 2002 р.

⁹⁷ *Український* кризовий медіа-центр інформуватиме світ про події в державі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ukrainiyskiy_krizoviy_media_tsentr_informuvatime_svit_pro_podii_v_derzavі_9419

⁹⁸ *«Інформаційна* сфера потребує реформування у найкоротші строки», – голова Держкомтелерадіо Олег Наливайко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nsju.org/article/3342>

⁹⁹ *Про Інформаційно-аналітичний центр* : указ Президента України від 12.04.2014 р. № 398/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/17330.html

¹⁰⁰ *Олександр* Сич: Чиновник не має боятися взаємодіяти з громадськістю в інформаційній сфері [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247223906&cat_id=244276429

¹⁰¹ *Комунікація*: демократичні стандарти в роботі органів державної влади : навч. посібн. / за заг. ред. к. н. держ. упр. Н. К. Дніпренко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С. 41.

Доручення Президента (від 21 серпня 2002 р. № 1-1/1086) та відповідна Постанова Кабінету Міністрів (від 15 жовтня 2002 р. № 1550) наповнили реальним змістом закладені у Законі України «Про інформацію»¹⁰² гарантії права на інформацію у формі створення в державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;

2) віднесення до компетенції віце-прем'єр-міністра України завдання з формування і реалізації державної політики з питань прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади і суспільства¹⁰³ – 4.09.2006 р. – 1.04.2011 р.¹⁰⁴

До того часу віце-прем'єр-міністри, які вели гуманітарний напрям, несли відповідальність за «розроблення та реалізацію державної політики в політико-ідеологічній сфері»¹⁰⁵, після того відповідний напрям діяльності або взагалі не згадувався, або визначався загалом – як «розвиток інформаційного суспільства та інформаційної безпеки; інформаційної та видавничої сфери»;

3) схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»¹⁰⁶ – 2010 р.

На сьогодні питання комунікативної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадськості розпорошені в низці нормативно-правових актів, частину з яких становлять рішення Кабінету Міністрів України. Через це важливі інструменти (консультації з громадськістю, громадська експертиза тощо) поширюються тільки на виконавчу гілку влади. Відсутні загальні стандарти інформаційного обміну між владою та громадськістю. Досі не визначеними залишаються механіз-

¹⁰² *Про інформацію* : закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>

¹⁰³ *Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України* : постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2006 р. № 1269 (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1269-2006-%EF>

¹⁰⁴ *Про визначення* питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та міністра Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.03.2010 р. № 456-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-2010-%D1%80/ed20100317>

¹⁰⁵ Див., наприклад: *Про розподіл функціональних повноважень керівництва Кабінету Міністрів України* : постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1995 р. № 993-95-п (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993-95-%EF>; *Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України* : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2006 р. № 74 (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74-2006-%EF>

¹⁰⁶ *Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-%F0&new=1>

ми здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади та організації процесу роз'яснювальної роботи.

На рівні центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у 2002 р. було запропоновано перелік типових структурних підрозділів їх апарату та, зокрема, регламентовано наявність структурної одиниці, відповідальної за взаємодію із засобами масової інформації та зв'язки з громадськістю¹⁰⁷. Проте наступний крок, спрямований на упорядкування структури апаратів ЦОВВ, став, навпаки, дезорганізуючим: Постанова Кабінету Міністрів 2005 р.¹⁰⁸ визначила можливі типи структурних підрозділів (департамент, відділ, сектор), оминаючи питання щодо конкретних переліків. Не прояснює це питання і Закон України про «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁰⁹: «Вимоги до формування структури апарату центрального органу виконавчої влади визначаються Кабінетом Міністрів України».

Відтак, за відсутності визначених однакових структурних одиниць ЦОВВ неможливо прийняти про них типові положення, а отже, і привести їх діяльність до спільного знаменника.

Відмінність підходів щодо функціонування інформаційних служб в органах державної влади, яка була констатована у 1997 р. на рівні закону¹¹⁰ (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом), спостерігається й дотепер.

Апробованими на сьогодні є такі *механізми координації* діяльності органів влади зі зв'язків з громадськістю.

У 1995 р. було ініційовано координацію роботи прес-служб та відповідних інформаційно-аналітичних підрозділів органів виконавчої влади через прес-службу Президента України¹¹¹, що мала проводити щомісячні брифінги та щоквартальні наради-семінари керівників означених служб. Останні своєю чергою повинні були щотижня інформува-

¹⁰⁷ *Про упорядкування* структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2002 р. № 1550 (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1550-2002-%EF&new=1>

¹⁰⁸ *Про упорядкування* структури апарату центральних органів виконавчої влади їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=179-2005-%EF>

¹⁰⁹ *Про центральні органи виконавчої влади* : закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/conv/page>

¹¹⁰ *Про порядок* висвітлення діяльності органів державної влади : закон України від 23 вересня 1997 р. № 539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-%E2%F0&new=1>

¹¹¹ *Про координацію* роботи прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної виконавчої влади : розпорядження Президента України від 23.11.1995 р. № 419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=419%2F95-%F0%EF>

ти Адміністрацію Президента України про заплановані заходи за участю керівників ОДВ, що проводитимуться спільно зі ЗМІ, та координувати з прес-службою Президента України підготовку матеріалів, що передаються засобом масової інформації та містять оцінки зовнішньої та внутрішньої політики держави, які можуть мати важливий суспільний резонанс.

У 2002 р. Управління зв'язків з громадськістю Департаменту внутрішньої політики Секретаріату Кабінету Міністрів України забезпечувало координацію роботи щодо утворення у складі апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади управлінь (відділів) з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю.

Методичними рекомендаціями 2003 р.¹¹² пропонувалася взаємодія цих підрозділів з Головним управлінням інформаційної політики Адміністрації Президента України, Управлінням зв'язків з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідними структурними одиницями центральних та місцевих органів виконавчої влади, проте конкретної схеми розглянуто не було.

У 2004 р. було доручено «вжити заходів до удосконалення структури Управління зв'язків з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України з метою <...> координації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань консультацій з громадськістю, вивчення громадської думки та врахування її в процесі формування і реалізації державної політики»¹¹³. Так, до складу підрозділу увійшов сектор методичної роботи й координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо консультацій з громадськістю, який проіснував до початку 2006 р.¹¹⁴ вже у складі Управління інформаційної політики та зв'язків з громадськістю (липень 2005 р. – січень 2006 р.).

Правонаступники цього Управління – Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України (2006 р.) та створене на його базі в 2008 р. Управління у зв'язках з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України – окремого завдання з координації не виконували¹¹⁵.

¹¹² *Про затвердження* Методичних рекомендацій щодо положень про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади : наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Міністерства юстиції України від 26.03.2003 р. №59 та від 14.04.2003 р. №314/7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0059603-03>

¹¹³ *Про роботу* центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 р. № 759 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=759-2004-%F0&new=>

¹¹⁴ За відсутності доступу до Положення про Управління неможливо проаналізувати координаційні механізми, що відтворювалися в його роботі.

¹¹⁵ *Положення* про Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=33069342&cat_id=28591324; Положення про Управління у зв'язках з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України : додаток до Листа відповіді № 14389/0/2-Юайд від 12.11.10 р. на запит НСД від 293/529 від 18.10.10 р.

Потім відповідні функціональні завдання було поновлено. Зокрема, в Положенні про Департамент інформації та масових комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів (2010 р.) зазначено: «Координація діяльності прес-служб та інших структурних підрозділ відповідальних за взаємодію із засобами масової інформації та громадськістю центральних та місцевих органів виконавчої влади, надання їм організаційної методичної допомоги». Проте результативність такої діяльності виявилася недостатньою, що обумовило створення названих на початку підрозділу структур.

ВИСНОВКИ

1. За результатами аналізу міжнародного досвіду інституційного забезпечення державної комунікативної політики можна стверджувати, що:

- важливість комунікативної діяльності органів державної влади визнана в кожній з проаналізованих країн;
- комунікативна діяльність органів державної влади наразі перебуває на етапі активної інституціалізації;
- поширеною практикою є створення центральної установи, відповідальної за реалізацію та координування комунікативної політики уряду, що спрощує процес координування та підвищує ефективність реалізації комунікативної політики в цілому;
- зазвичай центральну установу, відповідальну за реалізацію та координування комунікативної політики уряду, очолює речник уряду / керівника уряду;
- координування діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади здійснюється в усіх проаналізованих країнах, проте із різним ступенем інтенсивності;
- єдиний підхід до організації комунікативних підрозділів в органах державної влади нормативно не закріплений, проте існує висока ймовірність такого кроку в майбутньому.

2. Норвегія

• Формування та реалізація державної комунікативної політики Норвегії характеризується гнучкістю: зміна зовнішнього середовища (техніко-технологічних умов, техногенних причин, особливостей медіа-ринку тощо) обумовлює нормативно-правові та інституційні зміни у відповідній сфері.

• У Норвегії відбувся перехід від інформаційної (комунікативної) політики як відокремленої сфери державної діяльності до комунікативної політики як невід'ємної частини нового державного менеджменту, що позначає продовжувану (безперервну) адміністративну реформу.

• На сьогодні актуальною є «цифровізація» державної комунікативної політики Норвегії: триває процес дедалі ширшого застосування мережі інтернет в цілому та соціальних медіа зокрема як каналів обміну інформацією «влада – громадськість».

• Спрямованість державної комунікативної політики Норвегії на задоволення потреб громадян є реальною, а не декларативною, що, зокрема, за-

свідчують втілені проекти «Проста мова» та «Спеціалізовані національні опитування для отримання відкритої, доступної та порівнюваної інформації про сприйняття населенням державних послуг».

3. Велика Британія

- Велика Британія сформувала розгалужену систему інституційного забезпечення державної комунікативної політики, що позначається різноманітними елементами й механізмами взаємодії та розвивається в напрямках:

- а) підвищення рівня координування діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади;

- б) запровадження інноваційних практик організації державних службовців, які працюють у комунікативних підрозділах (Урядова комунікативна мережа, проактивні комунікативні центри);

- в) професіоналізації відповідної діяльності.

- Після випробовування різних моделей організації комунікативної діяльності органів державної влади вибір зроблено на користь існування центральної установи, відповідальної за цю сферу.

- Виконавчий директор з питань урядових комунікацій очолює Урядовий комунікативний центр та офіційно є головним професійним державним службовцем з питань комунікацій. Він, зокрема, відповідає за комунікативну діяльність прес-служби прем'єр-міністра, Ради національної безпеки, Групи ефективності і реформ й за створення спільних комунікативних центрів.

4. Німеччина

- За комунікативну діяльність федерального уряду відповідає урядовий речник, який:

- а) має статус державного секретаря;

- б) очолює Федеральне бюро преси та інформації, що підпорядковується безпосередньо Канцлеру Німеччини;

- в) бере участь у щотижневих засіданнях федеральних міністрів і має право голосу.

- Федеральне бюро преси та інформації:

- а) здійснює моніторинг ЗМІ та забезпечує його результатами представників федеральної влади;

- б) проводить дослідження громадської думки з питань, важливих для прийняття урядових рішень;

- в) координує діяльність комунікативних підрозділів міністерств;

- г) забезпечує комунікацію «влада – громадськість» та «влада – медіа».

- Організаційна структура Федерального бюро преси та інформації є розгалуженою та включає відділи, розташовані в Берліні та Бонні, що підпорядковані трьом департаментам: адміністративному; департаменту, що забезпечує вироблення офіційної інформації та здійснює моніторинги; департаменту, що забезпечує комунікативний зв'язок «влада – громадськість» та «влада – медіа». Також в рамках Бюро функціонує Ситуаційний центр.

5. Іспанія

• В Іспанії організаційне забезпечення комунікативної діяльності на центральному рівні є таким: віце-президенту – міністру у справах уряду підпорядковується державний секретар з питань комунікацій – прес-секретар уряду, який очолює Генеральний директорат з питань комунікацій.

• До основних завдань, що їх здійснює Генеральний директорат з питань комунікацій, належать:

а) координування інформаційної політики уряду, розроблення стандартів взаємодії із засобами масової комунікації;

б) підготовка та поширення заяв прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів; підтримка діяльності та публічних виступів прем'єр-міністра;

в) менеджмент новин уряду Іспанії на міжнародному рівні; забезпечення висвітлення діяльності уряду.

• До недоліків та проблем реалізації урядової комунікації належать:

а) застосування моделі «захисник перед пресою», за якої у фокусі діяльності поточна співпраця з медіа, а не стратегічне планування як основа комунікативної діяльності;

б) основне координування досі відбувається завдяки «офіційним комунікаторам» (призначеним на політичні посади), а не діяльності Генерального директорату.

6. Нідерланди

• Значущість інформаційної (комунікативної) політики засвідчується безпосереднім керівництвом нею з боку прем'єр-міністра країни. І це не данина сучасній «моді» підвищення уваги до комунікативних зв'язків «влада – громадськість», а усталена практика, що має місце в Королівстві з середини ХХ століття.

• В Нідерландах існує персональна відповідальність прем'єр-міністра за координування державної інформаційної (комунікативної) політики та міністрів – за інформаційне (комунікативне) забезпечення політики у відповідних сферах.

• На сьогодні інституційне забезпечення державної комунікативної політики Нідерландів на центральному рівні – це 4 структури, різні за своїм статусом і функціональними завданнями:

а) *Інформаційна Рада* – консультативно-дорадчий орган при прем'єр-міністрі та Раді міністрів, що об'єднує директорів інформаційних департаментів міністерств та урядових структур. Інформаційна Рада виробляє рекомендації прем'єр-міністру та Раді міністрів щодо комунікативної політики уряду та управління міжвідомчою інформаційною інфраструктурою;

б) *Державна інформаційна служба* – Генеральний директорат Міністерства із загальних питань, займається розробленням та реалізацією державної інформаційної (комунікативної) політики, здійснює інформаційне забезпечення діяльності влади (в тому числі моніторинг відкритих та конфіденційних джерел в режимі 24/7) та координує обмін інформацією між міністерствами;

в) *Державна служба комунікацій* – відомче агентство Міністерства із загальних питань, є допоміжним органом у системі реалізації державної

інформаційної (комунікативної) політики. Державна служба комунікацій сприяє процесу налагодження зв'язків з громадськістю міністерств і відомств: надає консультації з питань комунікації, надає послуги у сфері комунікацій, допомагає у пошуку необхідних контрагентів;

г) *Академія державної комунікації* – структурний підрозділ Державної служби комунікацій; її завданням є наукова та освітня діяльність у сфері комунікацій.

- Інтенсивність координаційної діяльності щодо реалізації державної інформаційної (комунікативної) політики Нідерландів є високою та здійснюється на різних організаційних рівнях.

- Тенденцією є посилення міжвідомчої комунікативної діяльності, що з 2007 року є окремим напрямом урядової комунікації. Кожного наступного року окремо визначаються відповідні цілі, проекти, бюджет.

7. Україна

- До компетенції віце-прем'єр-міністра України О. М. Сича віднесено завдання розвитку інформаційного суспільства та інформаційної безпеки, інформаційної та видавничої сфери. Водночас у попередні роки (4.09.2006 р. – 1.04.2011 р.) до компетенції віце-прем'єр-міністра України з гуманітарних питань також належали завдання з формування та реалізації державної політики з питань прозорості й відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади і суспільства.

- Наявна система координування комунікативних підрозділів органів державної влади виявилася недостатньо ефективною, що обумовило стрімку появу нових суб'єктів інформаційного простору України у 2014 році: Українського кризового медіа-центру, Об'єднаного інформаційно-аналітичного центру «Єдина Країна», Інформаційно-аналітичного центру Ради національної безпеки і оборони України.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

У процесі формування державної комунікативної політики комплексне вирішення проблем її нормативно-правового та інституційного забезпечення має передувати заходам ситуативного реагування. У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку належне інституційне забезпечення державної комунікативної політики стає чинником забезпечення безпеки держави.

Запозичення міжнародного досвіду щодо формування та реалізації державної комунікативної політики доцільно здійснювати в руслі настанов А. Токвіля: «Не слід копіювати демократичні інститути, котрі Америка «створила для себе», але варто прагнути збагнути, «що нам підходить», варто не стільки запозичувати «приклади», скільки «набираючись розуму», запозичати «самі тільки принципи»¹¹⁶.

¹¹⁶ Токвіль А. Про демократію в Америці. У 2 т. / пер. з фр. Г. Філіпчука та М. Москаленка; передм. А. Жардена. – К.: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – С. 22.

При формуванні та реалізації державної комунікативної політики необхідно дотримуватися таких принципів:

- когерентності;
- гнучкості;
- відповідальності керівника та органу влади¹¹⁷;
- інституційної пам'яті.

Проаналізований міжнародний досвід уможлиблює визначення двох альтернатив розвитку інституційного забезпечення комунікативної політики.

Альтернатива 1. Забезпечення комунікативного зв'язку «влада – громадськість» визнається ядром (основною) реалізації адмінреформи, що має:

- посилити демократичність здійснюваних перетворень;
- сприяти впровадженню клієнт-орієнтованого підходу в державному управлінні;
- відповідати умовам розвитку інформаційного суспільства.

Альтернатива 2. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики на центральному рівні реалізується за такою моделлю.

• *Єдина структура, відповідальна за інформаційну (в частині вироблення офіційної інформації щодо реалізації державної політики та управління) / комунікативну політику з підпорядкуванням прем'єр-міністра або першому віце-прем'єр-міністра.* До її компетенції має належати, зокрема:

а) координування комунікативних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

б) забезпечення комунікативного супроводу діяльності прем'єр-міністра / першого віце-прем'єр-міністра та Кабінету Міністрів в цілому;

в) моніторинг інформації 24/7, що охоплює як відкриті, так і конфіденційні джерела; результатами моніторингу забезпечуватимуться Президент, депутати Верховної Ради, члени уряду;

г) проведення досліджень громадської думки та забезпечення її врахування у процесі підготовки проектів рішень;

д) комунікативний супровід реалізації державної політики в цілому;

е) забезпечення інформацією про Україну інших країн у співпраці з Міністерством закордонних справ; а також підтримка українських новинних служб за кордоном.

• *Колегіальний дорадчий орган з керівників комунікативних підрозділів центральних органів виконавчої влади при прем'єр-міністрі / першому*

¹¹⁷ Для України гостроти проблемі відповідальності надає отриманий від адміністративно-командної радянської системи спадок, за якого «у відносинах, пов'язаних із владою та управлінням, було втрачено сутнісну парадигму будь-якої відповідальності. <...> Механізм персоніфікації відповідальності сприяє посиленню відповідальності посадових, службових осіб, а відповідно, збільшенню прав громадян у державному управлінні» [Див.: *Державне управління* : навч. посібн. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – С. 458, 463].

віце-прем'єр-міністри, що на систематичній основі вироблятиме відповідні рекомендації та вноситиме пропозиції.

- *Єдина професійна мережа спеціалістів з питань комунікації органів державної влади*, створена з метою їх фахової підтримки та розвитку.
- Механізм централізованих державних закупівель щодо комунікативних потреб органів влади.
- Механізм спільних комунікативних заходів різних органів влади.

Альтернатива 2 є більш прийнятною для України на даному етапі суспільно-політичного розвитку.

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Матеріали засідання
«круглого столу»

15 травня 2014 року в Національному інституті стратегічних досліджень відбувся «круглий стіл» щодо **«Інституційного забезпечення державної комунікативної політики»**. На заході були присутні представники органів державної влади, зокрема Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, експерти та науковці. Учасники засідання підкреслили стратегічну важливість інформаційного та комунікативного забезпечення діяльності органів влади, обговорили проблеми впровадження державної комунікативної політики, акцентуючи на її структурній компоненті, звернули увагу на аналогічний міжнародний досвід, а також надали відповідні рекомендації.

В обговоренні взяли участь:

- | | |
|---|---|
| БАРОВСЬКА
Анастасія
Валеріївна | завідувач сектору комунікативних стратегій відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень |
| ВОЛКОВА
Лариса
Володимирівна | начальник Управління зв'язків із громадськістю Міністерства внутрішніх справ України |
| ГОНЧАР
Іван
Степанович | головний спеціаліст Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України |
| ГУЗЕНКО
Тетяна
Андріївна | заступник керівника управління прес-служби Адміністрації Президента України |
| ДЕМАРТІНО
Андрій
Павлович | керівник інформаційно-аналітичної служби Ради національної безпеки і оборони України |
| ДУБОВ
Дмитро
Володимирович | завідувач відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень |
| ЖАЛІЛО
Ярослав
Анатолійович | перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень |
| КАЧУР
Сергій
Іванович | співробітник прес-центру Служби безпеки України |

КОВАЛЬ Ірина Олександрівна	аспірант кафедри інформаційної політики та технологій Національної академії державного управління при Президентові України
КОНАХ Вікторія Костянтинівна	головний консультант сектору комунікативних стратегій відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
КОРОЛЬКО Валентин Григорович	завідувач кафедри зв'язків із громадськістю, психології та педагогіки факультету соціальних наук та соціальних технологій Національного університету «Києво-Могилянська академія»
ЛАЗОРЕНКО Ольга Анатоліївна	аспірант відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
ЛЕОНТЬЄВА Анна Анатоліївна	головний спеціаліст Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України
МАРУТЯН Рена Рубенівна	доцент кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентові України
ОЖЕВАН Микола Андрійович	головний науковий співробітник відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
РІЗУН Володимир Володимирович	директор Інституту журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка
САДОВСЬКА Альона Леонідівна	аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України
СОСЮРА Олександр Васильович	в.о. начальника Управління державного архіву та зв'язків з державними органами Міністерства закордонних справ України

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ

ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович,

перший заступник директора

Національного інституту стратегічних досліджень

Шановні колеги! Радий усіх вітати у стінах нашого Інституту. Сьогодні ми зібралися в потужному експертному колі, щоб обговорити проблеми, пов'язані з інституційним забезпеченням державної комунікативної політики України. Сьогодні, коли в Україні панує загальна ситуація невизначеності, потреба самоідентифікації соціальних груп, інститутів, потреба ідентифікації і артикуляції орієнтирів, налаштувань державних інститутів, питання комунікації виходить на перший план.

Ми можемо дійти невтішного висновку про те, що одним з найслабших місць колишньої влади була саме відсутність адекватної комунікативної політики. Хотілося б сподіватися, що в результаті оновлення влади, формування суспільства на принципово нових засадах цей недолік буде усунуто і комунікативна політика здійснюватиметься на адекватному рівні.

Особливо треба наголосити на тому, що у суспільстві XXI століття питання комунікацій, віртуального світу, питання четвертого виміру, яким є вимір інформаційний, стають дедалі відчутнішими та дедалі більше впливають на суспільні процеси. Очевидно, що якщо держава, здійснюючи свою політику, не вживає симетричних заходів у цьому четвертому вимірі, практично все, що вона робить у трьох стандартних, сказати б, декартових, координатах, значною мірою втрачає сенс і дієвість. Саме комунікативна політика, на нашу думку, має створити тісні зв'язки між громадськістю та державою, забезпечити синергію співпраці громадянського суспільства, органів державної влади і місцевого самоврядування, забезпечити ефективний контроль над діяльністю органів влади, забезпечити довіру громадян до влади. Це сприятиме відновленню легітимності державної влади і, зрештою, соціальній стабільності. Зрозуміло, що комунікативна діяльність державної влади значною мірою залежить від свого інституційного оформлення. Причому, мабуть, найголовніше на сьогодні в процесах інституціалізації – адекватність утворених структур сучасному моменту, сумісність інституційних структур державної комунікативної політики із загальною інституційною структурою сучасного суспільства. Якщо цієї сумісності немає, можна говорити про неефективність комунікативної політики і про поглиблення розриву між суспільством і владою, сумні та трагічні наслідки чого ми сьогодні спостерігаємо.

Отже, сьогодні ми пропонуємо поговорити саме про інституційне забезпечення, адекватність комунікативних інститутів. Важливість цієї розмови загострюється та посилюється тим, що сьогодні Україна, на жаль, веде розв'язану проти неї інформаційну війну, і я не можу стверджувати, що ми в цій війні надто успішні, адже не маємо такого досвіду, як наш інформаційний противник. Власне, це і підтверджує актуальність розмови. Крім того, Інститут наразі активно задіяний у процесах формування державної

комунікативної політики, державної інформаційної політики. Ми залучені, зокрема, до підготовки низки концептуальних документів з питань інформаційної безпеки, а також до наукового забезпечення діяльності новоствореного інформаційно-аналітичного центру при РНБО України. Отже, обговорювані проблеми та висловлені пропозиції стануть безпосереднім практичним внеском.

Хочу побажати плідної роботи і насамперед надати слово для тематичної доповіді завідувачу сектору комунікативних стратегій відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій нашого Інституту Анастасії Валеріївни Баровській.

БАРОВСЬКА Анастасія Валеріївна,
*завідувач сектору комунікативних стратегій
відділу досліджень інформаційного суспільства
та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень*

Презентація доповіді «Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи».

ДУБОВ Дмитро Володимирович,
*завідувач відділу досліджень інформаційного суспільства
та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень*

Дякую, Анастасіє Валеріївно. Може, в когось є запитання до доповідача? Прощу, пані Марутян.

МАРУТЯН Рена Рубенівна,
*доцент кафедри національної безпеки
Національної академії державного управління
при Президентові України*

Доброго дня. Дуже цікава доповідь. У мене таке запитання. У моделях, запропонованих до розгляду, є дуже цікаві структури, але всі вони підпорядковані певним державним органам влади, прем'єр-міністру, керівництву держави. Де тут громадянське суспільство? У цій інформаційній війні, з якої ми починали розмову, ефективно та активно брали участь саме представники громадянського суспільства. По суті, вони врятували країну, вони і зараз мають свої мережі. Пан Тимчук, наприклад, розповідає всьому світу різними мовами про те, як відбувається АТО. Тому, крім залучення незалежних експертів, модель має відбивати взаємозв'язок між державними органами і громадянським суспільством. А цього я не побачила. Мабуть, це все-таки поверховий погляд. Дякую.

БАРОВСЬКА А. В.:

Дякую за запитання. Розглянуті мною моделі відображають досвід, тому навряд чи може йтися про поверховість. Просто в цих моделях відсутній інституційно вбудований механізм громадянського суспільства,

адже розглянуті інституції забезпечують офіційну комунікацію органів державної влади. Вони працюють на зворотний зв'язок, якщо Вас це цікавить. У них є підрозділи, що забезпечують співпрацю з населенням, але вони не є окремою частиною єдиної структури. У Нідерландах, наприклад, у загальній структурі наявний відповідний підрозділ, але окремої структури немає.

ОЖЕВАН Микола Андрійович,
*головний науковий співробітник відділу досліджень
інформаційного суспільства та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних*

У Доповіді Ви зупинилися на таких суто формальних моментах, як-от структура. А чим наповнена ця форма, яким змістом?

У виступі також Ви говорили про неангажовану комунікацію. Розшифруйте, будь ласка, як Ви це розумієте.

БАРОВСЬКА А. В.:

Дякую за запитання. Я дійсно абсолютно відійшла від контенту, тому що про те, що на сьогодні становить контент офіційної комунікації, як вона має будуватися, говорять дуже часто. Але фактично жодного разу не порушувалося питання про забезпечення контенту. Спочатку потрібно визначити, хто що робить, а потім конкретизувати завдання. Щодо заангажованої/незаангажованої комунікації., Ми всі розуміємо, що в нас у міністерствах є політичні посади, і коли людина приходить на посаду вона приходить як представник певної політичної партії, має відповідний апарат та апаратну службу – патронатну, тобто теоретично має можливість просувати ідеї та реалізувати комунікативні пріоритети своєї партії, блоку, об'єднання. Для того, щоб за рахунок грошей платників податків ця людина не займалася поширенням такої заангажованої інформації, важливо встановити критерії визначення цього контенту і на підставі цих критеріїв розмежувати офіційну комунікацію та комунікацію партії. Механізми є, їх теж розкрито в доповіді. Це дещо поза межами доповіді, але нам видалося доцільним навести цитати з конкретних документів, що взагалі визначають комунікацію або розмежовують офіційну та політичну інформацію. Зокрема, в рішенні Федерального суду Німеччини такими критеріями названо час інформаційної діяльності, її інтенсивність та інші ознаки.

РІЗУН В. В.:

Запитання стосовно Федерального бюро преси та інформації. Мене цікавить моніторинг преси і моніторинг телебачення та радіо. Якщо Ви ретельно вивчали їх діяльність, то скажіть, чим завершується цей моніторинг, для чого цей моніторинг?

БАРОВСЬКА А. В.:

Дякую за запитання. Якщо порівнювати Німеччину, Іспанію, Нідерланди та Велику Британію між собою, то Іспанія та Німеччина надають

інформацію на своїх офіційних сайтах. Але ці 6–7 сторінок – це максимум. Натомість Британія і Нідерланди мають дуже високу інформаційну відкритість і бажання про себе розповісти.

Найважче писати про Україну, бо ми маємо дуже високу інформаційну закритість органів влади. Стосовно моніторингу, який здійснює Федеральне бюро преси та інформації. Ця структура інформаційно забезпечує весь уряд, причому і федерального канцлера, і федерального президента, і федеральних міністрів і міністерства, і службовців міністерства, які потребують цю інформацію на рівні прес-служб. Дуже важливо, що ця структура, з одного боку, сама здійснює моніторинг преси та телебачення, а з іншого – готує інформацію, яку буде розміщено в пресі та на телебаченні. Інформація за результатами моніторингу надсилається всім членам уряду та подається у вигляді так званої «папки канцлера» двічі на день (!) пані Ангелі Меркель. Тобто інтенсивність цієї інформаційної роботи дуже значна.

Здається, у доповіді названо кількість каналів, агентств, які опрацьовуються під час моніторингу, причому не тільки німецькою, а й іноземною мовою. Залучаються також інтернет-джерела.

ДУБОВ Д. В.:

Може, ще в когось є запитання чи думки з приводу доповіді? Можливо, хтось з Кабінету Міністрів? Адже саме на вас буде покладено найбільшу відповідальність за цю комунікацію. Надто в нас є представники департаменту комунікації.

ГОНЧАР Іван Степанович,
*головний спеціаліст департаменту інформації
та комунікацій з громадськістю
Секретаріату Кабінету Міністрів України*

Дякую за увагу і Анастасії Валеріївні особисто за цю змістовну доповідь. Ви тільки частину доповіли, що тут знаходиться. Зараз прозвучала лише частина того, що написано, до того ж навіть при побіжному ознайомленні можна знайти багато цікавого. Але питання постає щодо прилаштування цього досвіду. Як зробити його нашим? Що ми можемо запозичити позитивного? Які методологічні речі ми можемо застосувати? У цьому сенсі які, можливо, нормативно-правові документи ми можемо створити в Україні для регулювання діяльності відповідних структурних органів виконавчої влади? Були в нашій управлінській практиці відповідні доручення прем'єр-міністрів (вони частково виконувалися, частково – ні), доручення й укази президентів. Але змінюється керівництво, на місця приходять нові керівники, які чомусь забувають попередні рішення, наприклад, про те, що кожен центральний орган виконавчої влади зобов'язаний мати відповідний структурний підрозділ. Часто буває так, що головний спеціаліст десь у юридичному відділі займається і громадськістю, і зв'язками зі ЗМІ, й іншими суміжними питаннями, навіть відповідями на запити.

Отже, які нормативно-правові акти ми можемо втілити в життя, щоб вони були постійними і діяли ефективно?

БАРОВСЬКА А. В.:

Я вам дуже вдячна за запитання, бо воно є ключовим. Дійсно, у нас були рішення та доручення, був розроблений проект Концепції комунікативної політики. Але навіть розроблені керівні документи дуже довго приймаються, вони втрачають актуальність, а ще не факт, що їх нарешті ухвалить. Я хочу звернутися до досвіду Нідерландів. Не буду казати, що це вичерпно, але вони мають одну норму в Конституції, яка стосується інформаційних прав, та дві норми в Законі про доступ до інформації. У Нідерландах безпосередня комунікація органів державної влади передбачена як активний механізм забезпечення доступу до інформації. Немає якихось окремих документів, виконуються ці три норми. До речі, ця система склалася після Другої світової війни, до неї додаються певні елементи, оновлюються види діяльності, але загалом система є стабільною. Досвід Німеччини та Нідерландів щодо підпорядкування загальної комунікативної структури першій особі держави, хай і через речника, є для нас особливо корисним. Саме таке підпорядкування дозволяє мати достатню вагу, щоб координувати всі інші органи. А оскільки інститут прем'єр-міністра або канцлера є постійним, це забезпечує функціонування цієї системи. В Україні я б почала з чогось фундаментального – з норми в Конституції. Це актуально, адже триває конституційний процес, і можна певною мірою визначити активний обов'язок органів державної влади, зокрема щодо реалізації комунікативної політики та забезпечення доступу до інформації.

ЛЕОНТЬЄВА Анна Анатоліївна,
*головний спеціаліст департаменту інформації
та комунікацій з громадськістю
Секретаріату Кабінету Міністрів України*

У контексті утворення інституції. Я також представляю Секретаріат Кабінету Міністрів, той самий департамент, що і Іван Степанович, але мої функції стосуються саме зв'язків з громадськістю. Дуже вдячна за доповідь, ще треба детально вивчити матеріали. Я б підтримала ідею необхідності створення інституції.

Наразі в органах виконавчої влади є підрозділи взаємодії зі ЗМІ – прес-служби, окремі підрозділи, прес-секретар... У 58 % центральних органів виконавчої влади взаємодії зі ЗМІ та громадськістю об'єднані. Тобто це один відділ або сектор, який забезпечує і ті, і ті зв'язки. Але якщо в підрозділи, які відповідають за налагодження взаємодії зі ЗМІ, та прес-служби приходять фахівці, тобто люди, які отримали журналістську освіту, то в підрозділи з питань взаємодії з громадськістю – люди, як правило, з політологічною освітою, історичною, філологічною. Лише з 2006 року Києво-Могилянська академія, Інститут журналістики почали готувати фахівців з *PR*, але не спеціалістів з *PR* в органах виконавчої влади. Це значна проблема, яка погіршується тим, що немає органу виконавчої влади або окремого, як Ви казали, органу, або органу, наділеного відповідними повноваженнями, який би координував роботу підрозділів з питань взаємодії з громадськістю і будував стратегію цієї роботи. Ми як підрозділ

у Секретаріаті Кабінету Міністрів збираємо, моніторимо інформацію, намагаємося давати якісь методичні матеріали і проводити семінари для фахівців цих підрозділів. Разом з тим Секретаріат Кабінету Міністрів не уповноважений здійснювати державну політику в цьому напрямі. Тому вже достатньо довго тривають розмови про те необхідність визначення відповідального органу і створення нормативного документа на рівні закону, а не тих актів Кабінету Міністрів і багатьох законів, положення яких побіжно стосуються питання участі громадян в управлінні державними справами. Цей документ має поширюватися на всі органи публічної влади. На сьогоднішній день є певна нормативна база – досить багато постанов, розпоряджень Кабміну щодо проведення консультації з громадськістю, утворення громадських рад, консультативно-дорадчих органів, проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Разом з тим вони є обов'язковими лише для виконання органами виконавчої влади, що не дуже сприймається самою громадськістю. Вони починають застосовувати постанови та розпорядження Кабінету Міністрів, наприклад, до органів місцевого самоврядування. А ті абсолютно резонно зазначають, що постанови та розпорядження Кабміну для них є рекомендованими, вони не можуть утворювати громадські ради за тим механізмом, який прописаний в постановах Кабінету Міністрів. Тому, мені здається, питання проблема забезпечення комунікативної політики має розв'язуватися за двома напрямками:

1) *створення закону, який би унормовував комунікативну стратегію.* Шановні Володимир Володимирович Різун та Валентин Григорович Королько неодноразово залучалися нашим підрозділом 5–8 років тому для обговорення цього питання. Був створений документ на рівні Розпорядження Кабінету Міністрів про затвердження Концепції комунікативної політики у 2010 році. Але після прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» нагальність необхідності цього закону зменшилася. Але мені хотілося попросити і Інститут, і присутніх тут осіб підтримати нашу пропозицію та зі свого боку ініціювати необхідність розроблення такого комплексного документа;

2) *визначення органу, уповноваженого за комунікативний напрям державної політики.* Тому що де-факто це вже напрям державної політики, а де-юре він як напрям не затверджений. Зрозуміло, що це процес еволюційний. Демократичні інституції нашої країни ще розвиваються, і не можна сказати, що вони вже діють на повну силу. Разом з тим на цьому етапі вже видно, що інституцію необхідно визначити. Міністерство юстиції не погоджується з цією точкою зору, зважаючи на досить значну кількість підзаконних нормативно-правових актів. На їхню думку, ситуація була б нормальною, якби всі суб'єкти дотримувалися того, що є. Але мені здається, що базовий документ підвищив би статус підрозділів і осіб, які відповідають за реалізацію комунікативної політики в органах виконавчої влади, та визначив би державну позицію щодо необхідності залучення громадян до управління державними справами, як це визначено в нашій Конституції.

Дякую.

БАРОВСЬКА А. В.:

Хотілося б зазначити, що ми не виступаємо категорично проти закону, але маємо точно розуміти наскільки процес його підготовки буде важким і тривалим: і етап створення самого тексту, і етап його погодження із зацікавленими органами влади, і безпосередньо етап ухвалення в парламенті. Але якщо ми не маємо на сьогодні іншого варіанту, крім вироблення закону, то я не думаю, що Інститут відмовиться над цим працювати. Водночас зауважу, що не можна погодитися з позицією Мініюсту, що значна кількість нормативно-правових актів є достатньою підставою для реалізації державної комунікативної політики. Проблему становить, зокрема, традиція певного правового нігілізму в країні: те, що не закріплено на рівні закону переважно ігнорується. Тому ми пропонуємо почати з вищого рівня регулювання державної комунікативної політики – відповідної норми в Конституції. Проте суперечності між запровадження норми в конституції та ухваленням профільного закону немає. Якщо ухвалення закону є потрібним для вдосконалення нормативно-правового поля з питань офіційної комунікації, ми підтримаємо таку роботу.

РІЗУН Володимир Володимирович,

Директор Інституту журналістики

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Дякую за згадування Інституту журналістики. Справді, у 2006 році Кабінет Міністрів видав постанову про відкриття бакалаврського напрямку на рівні університетської освіти щодо реклами та PR. Але для університетів, які готують фахівців у сфері PR, замовлення від уряду або інших державних структур на спеціалізацію PR-фахівців у цій сфері досі немає. Як тільки замовлення буде, ми переорієнтуємо навчальні плани. Університети дуже зацікавлені в тім, щоб цілеспрямовано готувати фахівців. Не просто готувати PR-фахівця чи рекламиста, а конкретно під проекти.

Тепер щодо доповіді. Я був трохи дезорієнтований назвою «Інституційне забезпечення державної комунікаційної політики», бо поняття державної комунікаційної політики ширше, ніж питання урядової комунікації чи владної комунікації. Потім я зрозумів, про що мова. Розумієте, яка в нас проблема сьогодні? В цих умовах проблема не стільки в наявності чи відсутності самих інституцій, наявності чи відсутності правової бази, у нас проблема в людях, у фахівцях. У нас проблема в тому, хто стоїть біля керма і керує комунікаційними та іншими процесами. Як на мене, людини, яка постійно працює з контингентом студентів і з тими, хто потім працюватиме в медіа, журналістиці, рекламі, PR чи у видавничій сфері, очевидним є те, що треба дуже розглядати ґрунт, на якому вони формуються як фахівці. Треба перейматися «змістом» тих, хто виконуватиме функції у цих структурах, про які Ви говорите. Це питання № 1.

По-друге. Коли ми говоримо про комунікацію, ми повинні розуміти, що це процес, який передбачає впливи на того, з ким комунікуєш. І ми маємо відстежувати реакції тих, на кого ти впливаєш. У цьому полягає сенс комунікації. Якщо ми про це не думаємо, то у нас неефективна комуніка-

ція. Державні структури, покликані забезпечувати комунікацію, повинні розуміти свій сенс існування, розуміти, що народ має на це якось реагувати, суспільство певним чином має змінюватися.

Це має бути сенсом діяльності тих структур, про які ви говорите. У них мають бути передбачені підрозділи, які обов'язково достукаються до кожної людини у суспільстві, дитячому садочку, школі, в установі, на підприємстві. Бо інакше ми граємося в якусь комунікаційну гру – даємо самі собі роботу й задоволені, що ми щось робимо. Ми порівнюємо себе з Європою, але у нас не Європа. Як каже Лариса Івшина: «Ми хочемо побудувати ВВС, але спочатку треба побудувати Велику Британію». Отже, інституціоналізація урядової комунікації чи іншої владної комунікації обов'язково має передбачати створення підрозділів, які серйозно займатимуться зв'язками з громадськістю, контрпропагандою, які після моніторингу ЗМІ, телебачення, радіо прийматимуть рішення, що треба давати людям, як зробити так, щоб виховати патріота України.

Ще одне застереження. Розбудовуючи державницькі провладні структури, які будуть зачіпати найінтимніше в людині – комунікацію та, можливо, мисленеву діяльність, ми повинні розуміти, що втручаємося у свободу людини, свободу її поведінки, діяльності. Але також ми повинні розуміти, що в нас іншого виходу немає. Нам треба припинити боятися, позбавитися маніпулофобії, припинити займатися шельмуванням, обвинуваченнями у недемократичності. Як ми шельмували національну комісію з питань захисту моралі! Недемократична інституція! Але вона була покликана створити нормальний контент, ЗМІ, налагодити нормальну роботу видавництва. До речі, тут взяли участь і громадські організації, які робили добру справу, запозичуючи принципи західної культури, принципи діяльності ЗМІ. Але всім нам бракувало глибокого аналізу того, що відбувається. Були втрачені смисли, смисли нашої суспільної активності. А в покоління 20+ ці смисли взагалі не сформовані. Тому ми щось робимо, але ми не продумуємо, для чого ми це робимо. Отже, соціально-комунікаційні інститути на рівні влади виконують контрольну функцію, регуляторну, а не просто збирають інформацію. Це нормально, це не означає, що ми переходимо до цензури. Мені взагалі здається, що ліпше жити в своїй країні з якимись обмеженнями і свободи і демократії, ніж жити в чужій країні з найбільшими обмеженнями. Мене як вчителя зараз більше хвилює, що у підручниках з історії не нашої країни не було написано про українців, які з гордо піднятою головою і високим почуттям власної гідності втратили Україну, але без жодної жертви і без цензури. Це буде для нас найбільше горе. Нам треба чітко зрозуміти, що маємо здійснювати державницьку комунікаційну політику, створюючи структури, що працюватимуть і виховуватимуть громадянськість і патріотизм у кожній людині.

Я Ваші ідеї підтримую, але наполягаю на приділенні більшої уваги зв'язкам з громадськістю і роботі із суспільством.

А на завершення технічне зауваження. Давайте коректно вживати слова *комунікативний* і *комунікаційний*. Ми ж кажемо не інформативний центр, а інформаційний, не інформативна політика, а інформаційна. Слова *комунікаційний* та *інформаційний* мають однакову словотворчу модель.

БАРОВСЬКА А. В.:

Ми вживаємо слово «комунікативний», коли йдеться про ситуацію використання мови (спілкування, пояснення, сприйняття, ширше – встановлення зворотного зв'язку тощо). Слово «комунікаційний» своєю чергою стосується шляхів сполучення, ліній зв'язку¹¹⁸.

ДУБОВ Д. В.:

Володимире Володимировичу, дякую Вам за виступ. У мене єдине внутрішнє застереження. Якщо ми закладемо у функції нашої структури все, про що Ви кажете, то створимо такого монстра, порівняно з яким ідеологічний відділ ЦК КПРС буде здаватися дитячою організацією, яка нічим не займалася.

Валентине Григоровичу, прошу.

КОРОЛЬКО Валентин Григорович,
*завідувач кафедри зв'язків із громадськістю, психології
та педагогіки факультету соціальних наук
та соціальних технологій Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*

Коли йдеться про підвищення взаєморозуміння, взаємоопрацю і взаємовідповідальність владних органів і громадськості, ми часто переходимо на рівень технологій, шукаємо комунікаційні стратегії і методики. Але не в цьому вся справа полягає. Справа у самій філософії підходу до проблеми. Якщо ми будемо розуміти комунікацію, інші інформаційні речі як технології, ми нічого не зробимо. Ми маємо розуміти іншу річ: що це за інститут – зв'язки з громадськістю – і яке його покликання. А це є соціальний інститут, місія якого полягає в тім, щоб досягти консенсусу в суспільстві на мікро- та макрорівнях, досягти певного порозуміння, гомеостазу, тобто досягти рівноваги у суспільстві. Усвідомлення як основної функції будь-якого державного органу, настанова на консенсус, рівновагу, довіру, добру репутацію є основою розвитку суспільства, зокрема налагодження креативної комунікації.

Ще одне питання. Щодо участі фахівців, які усвідомлюють необхідність зрозуміти потребу суспільства, у прийнятті того чи іншого рішення законодавчим чи іншим десіжнмейкером. Хто має пояснити десіжнмейкерам, що те чи інше рішення може відгукнутися у суспільстві зовсім не тим, на що вони розраховують? Роль фахівця із зв'язків з громадськістю

¹¹⁸ Це слова-пароніми, які розрізняються за смислом і вимагають відповідного контексту. Дослідження понять «комунікативна система» та «комунікаційна система» дозволяють дійти висновку про їх різницю також відповідно до підходу до комунікації. Ставлення до комунікації як до суто технічного процесу (математична модель К. Шеннона, наприклад) «створює» «комунікаційну систему». Підхід до комунікації як до соціокультурного процесу комунікативною (наприклад, моделі Ю. Лотмана, Н. Лумана та ін.) дозволяє говорити про систему «комунікативну». У запропонованих прикладах також вжито слова-пароніми. Слово «інформативний» означає «наповнений інформацією, (потрібними) відомостями». Значення слова «інформаційний» – пов'язаний з інформацією, її опрацюванням та використанням. – *Прим. ред.*

полягає в тому, що при обговоренні будь-якої проблеми економічного, політичного чи загального спрямування він завжди має прораховувати, як це сприйме суспільство, яким чином зрозуміє, і налагоджуватиме відповідний контакт. Що ми маємо зараз? Є чиновники, які приймають ті чи інші рішення. Вони не звертають уваги на потреби суспільства або впевнені, що розуміють, що треба суспільству. Їм потрібні засоби комунікації, аби донести прийняті, схвалені, відпрацьовані рішення до громадськості. Це зовсім інша площина – площина інформування. Зв'язки з громадськістю – геть інша філософія соціального управління, соціального менеджменту.

Я хочу підвести підсумок своєї промови. У межах комунікаційної політики, інформаційної політики державних органів у сучасних умовах у будь-якому суспільстві мають створюватися той інституту з місією налагодження консенсусу у суспільстві. Передусім інститут зв'язків з громадськістю. Це перше. І друге. Фахівці із зв'язків із громадськістю мають бути включені до найвищого рівня десіжнмейкерів при схваленні рішень та обговоренні проблем. Тільки тоді, коли йдеться про зворотний зв'язок можна говорити про моделі. Я використаю ненаукову лексику, але моє висловлення є квінтесенцією всіх цих проблем: не дури публіку, не посялай до біса, інформуй публіку і співпрацюй із публікою. Оце є головні моделі.

Наука вже створила моделі інформування, двосторонньої симетричної, асиметричної комунікації, маніпулятивну... Вони вже відпрацьовані, можна обирати. Але при виборі ґрунтуватися на мірі досягнення стану повної двосторонньої симетричної комунікації між комунікатором і комунікантом, між суб'єктом та об'єктом, між владою та суспільством. Це є головним завданням. Усі ці наші розмови є не надто корисними. Давайте змінимо розуміння філософії зв'язків з громадськістю, змінимо ставлення до соціального інституту зв'язків з громадськістю як до такого, що покликаний допомагати і налагоджувати консенсус і стабільність у суспільстві.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую Вам, Валентине Григоровичу, за ваш розгорнутий та емоційний коментар. Хотів репліку Андрій Павлович Демартіно. Прошу.

ДЕМАРТИНО Андрій Павлович,
*керівник інформаційно-аналітичної служби
Ради національної безпеки і оборони України*

Дякую організаторам за запрошення і за сам захід. На моє глибоке переконання, зараз саме питання зв'язків з громадськістю та інформаційного супроводу діяльності всіх структур виконавчої влади і взагалі влади є першочерговим. Загалом і у ситуації 2004 року, і 2011 року, і 2013–2014 років недооцінювалося інформаційне суспільство і значення інформації. Тому й виникли такі стратегічні помилки.

Хочу також подякувати Валентину Григоровичу за його книжки, які дуже допомагають у роботі.

Я дуже хотів би зробити невеличку репліку стосовно виступу Валентина Григоровича з приводу організації роботи самої комунікаційної моделі.

Наразі маємо дуже насичені контакти із західними партнерами, які привозять свої методики, рекомендують, як нам організувати комунікаційну роботу. Є абсолютне розуміння що в інформаційну епоху саме інформація формує реальність, тому інформування діяльність влади є неефективною. Але наші колеги не можуть уявити собі, якого рівня сягає недооцінювання інформаційної роботи, зокрема в органах влади. Вони абсолютно переконані, що наші інформаційні офіцери зобов'язані брати участь у відпрацюванні рішень. Що це перша особа будь-якого структурного підрозділу, що будь-яка нарада, на якій приймаються рішення, не може відбуватися без присутності спеціаліста із зв'язків з громадськістю або піарника. Доводиться пояснювати, що в нас інформаційні функції зведені до абсолютно формальних прес-релізів, формальної роботи...

На власному досвіді стверджую, що ефективність інформаційної роботи тільки тоді є високою, коли перша особа розуміє важливість цієї роботи. Коли є таке розуміння, тоді формується потрібна структура, приймаються необхідні рішення і робляться необхідні дії. Я із здивуванням діваняся, якою жорсткою є система медійно-інформаційного планування Великої Британії. Наша робота – це просто хаос. У Британії, боронь Боже, щоб політичний радник прем'єр-міністра з питань комунікацій побачив якогось міністра, який виступив не в той час не на тому каналі! Радник з питань комунікації має абсолютний карт-бланш, до того ж панує «диктатура матриці». Щотижня складається матриця, інформаційних тез, які мають озвучити всі члени уряду, визначений для цього час, канали, методи подачі інформації. Це абсолютно чітка система організації роботи.

В Україні вже 10–20 років точаться розмови про розвиток інформаційного суспільства, Кабінет Міністрів приймає акти про залучення громадськості. Але розвиток громадського сектору, розвиток зв'язків з громадськістю і інформаційної взаємодії, збільшення відкритості влади можуть відбуватися тільки паралельно з демократизацією всього суспільства і абсолютно чітким усвідомленням важливості цього інформаційного складника з боку керівників. Поки що ми розвиваємося як система закритого типу. У нас приймаються кулуарні рішення, проводяться кулуарні заходи, і керівництво це абсолютно влаштовує. Доки сама громада не відчинить цю замкнену кімнату, де приймаються урядові рішення, доки урядовці не зрозуміють, що їх діяльність має бути відкритою, а громадськість – проінформованою, не буде жодних зрушень. Матимемо ту саму ситуацію, адже що закритішою є система, то ліпше для тих, хто при владі. І всі наші напрацювання, всі наші семінари отримають «живу воду», коли саме суспільство змусить владу бути демократичнішою і відкритішою.

ГУЗЕНКО Тетяна Андріївна,

*заступник керівника управління прес-служби
Адміністрації Президента України*

Я би хотела вернуться к месседжам присутствующих здесь классиков – Ризуна, Королько – и вспомнить свою короткую стажировку в правительстве Великобритании в 2010 году. Я присутствовала при утверж-

дении коммуникационной программы, коммуникационной кампании, которая должна была объяснить жителям Великобритании причину проведения секвестра бюджета, то есть уменьшения зарплат в бюджетной сфере. Нас допустили на заседания правительства, где мы могли послушать представителей службы коммуникации, которые определяли время для «прокачки» общества в понимании того, почему без секвестра бюджета может быть нарушен бюджетный процесс и почему это приведет к более существенным потерям. Обсуждение продолжалось более четырех часов, и самую последнюю подпись под соответствующим документом, под решением правительства поставил главный пиарщик Кабинета Министров Великобритании. Для нас это всё было очень удивительно. Во-первых, потому что пригласили представителей служб коммуникации, которые имели право голоса. И позицию правительства о достаточности трехмесячной подготовки изменили именно эти специалисты. Они доказали, что трех месяцев будет недостаточно, чтобы сформировать в обществе консенсус, что только предложенная ими коммуникация будет средством согласования позиций и консолидации социума. Они пообещали, что к июню смогут подготовить общественное мнение к принятию секвестра и бюджета без забастовок, протестных настроений и так далее.

Мы практически увидели то, о чем мечтаем уже многие годы. Что именно специалисты по связям с общественностью убедили лоббистов не принимать скоропалительного бюджетного секвестра в три месяца, объяснили почему, как каждый сегмент будет задействован и что именно через полгода общество поймет решение, принятое правительством. Делегация из Украины приехала вдохновленная, вооруженная опытом.

Мы упираемся в вопрос политической воли, а потом сильно удивляемся, откуда берутся протестные настроения.

Но позитивные подвижки есть. Поскольку мне приходится ежедневно заниматься этими вопросами, могу порадовать присутствующих здесь участников: лед тронулся, что вселяет осторожный оптимизм. Несколько новых глав областей начали выстраивать очень любопытную политику, примерно на тех основаниях, о которых мы говорим. Недавно у меня была встреча в Запорожье с новым губернатором – Валерием Алексеевичем Барановым, который до этого почти 10 лет был мэром города Бердянска. Сейчас он пытается выстраивать именно такую коммуникацию. К нему никто из его заместителей не приходит ни на какие профильные совещания без информации о том, что по этому поводу думает рынок, профильные специалисты, общественность и другие заинтересованные стороны. На одном из совещаний по медицине он задает своему профильному заместителю вопрос: «Ты предлагаешь провести такое преобразование. Что по этому поводу думают главврачи? Что по этому поводу думает младший медицинский персонал?» – и называет еще ряд групп влияния. В ответ на слова заместителя об отсутствии поддержки одной из названных групп он формулирует вывод: «Значит, ты не готов к проведению реформы, поэтому займись изучением общественного мнения и работай с людьми, чтобы они понимали, зачем мы это делаем. Пока у меня не будет 70 % поддержки, мы реформу в регионе не начнем». Это первые ростки понимания того, что

легитимність будь-якому рішення влади може придати тільки консолідоване мнение общественности.

Сегодня (может, кто-то читал уже «Украинскую правду») Зоя Казанжи назначена заместителем губернатора Одесской области по медиа и коммуникациям. Она известный медиа-менеджер. Она сказала, что мы не начнем работать, пока не проведем очень серьезный системный коммуникационный аудит, что и где у нас сломалось, как консолидировать Одессу. Одесса – город, способный договариваться, но мы без помощи социологов сейчас не выберемся. Нужно протестировать целевые аудитории. Очень интересный меседж, на мой взгляд.

Нужно ли такие начинания поддерживать законодательно? Я готова поддержать Анастасию Валериевну и Дмитрия Владимировича в том, что закон о государственной коммуникативной политике, скорее, нужен, чем не нужен. Дальше нужны подзаконные акты, механизмы разработки стандартов внедрения процессов. В нашей стране нужны стандарты, чтобы каждый понимал, что ему делать. Когда все структуры заработают воедино, потребуются специалисты от Владимира Владимировича Ризуна. Действительно, вопросы структур и законов нужно решать одновременно с кадровыми. Остается надеяться на то, что после выборов президента, когда в стране будет порядок, мир и согласие, мы серьезно займемся государственными коммуникациями. Я в это искренне верю.

КОРОЛЬКО В. Г.:

І розуміючи соціальну управлінську функцію інформації, комунікації, зв'язків з громадськістю, пристанемо до створення стратегічного загальнонаціонального інституту зі зв'язків з громадськістю. Він має досліджувати і теоретичні, і громадсько-політичні питання, і питання громадської думки, здійснювати її спрямований зондаж та давати ті чи інші рекомендації щодо запровадження цієї чи іншої політики відповідно до моменту. До речі в Білорусі в Лукашенка є такий інститут, він непогано робить для нього PR. І завдяки його зусиллям Лукашенко для внутрішньої громадськості виглядає героєм. Це є показник ефективності та необхідності таких інститутів.

ДУБОВ Д. В.:

На рівні пропозицій це, можливо, цікаво. Важливо проробити на теоретично-практичному рівні. Прощу, Миколо Андрійовичу.

ОЖЕВАН М. А.:

Я буквально кілька слів. Анастасія Валеріївна досить мудро зосередилася на формальній, інституційній стороні, не заглиблюючись у контенті варіації. Розвиваючи думку своїх колег, я повинен підкреслити, що дійсно є така річ – інформаційна симетрія, але це так само нездійсненно, як побудова комунізму в окремо взятій країні. Насправді в жодній справі немає жодної інформаційної симетрії. Я цього року опановував новий курс в Інституті міжнародних відносин – міжнародна інформація і кон-

курентна розвідка. Це в мене друга тема після розвідувальної інформації. Інформаційна асиметрія завжди наявна у відносинах держава – суспільство, держава – корпорація тощо, на цьому ґрунтується вплив. Впливати можна тоді, коли на твоєму боці більше інформації.

Нам треба рівнятися не на розвинені європейські країни, а на такі країни, як Болгарія, Румунія, можливо, Португалія, але в жодному разі не на Німеччину і Британію. Крім того, ми перебуваємо у стані неоголошеної війни з Росією. І насправді нам потрібна структура, подібна до спецслужби. У Німеччині є дві спецслужби: одна створена під патронатом американців – *BND* (державна служба інформації), а інша – під патронатом англійців – Служба захисту Конституції. Давайте назвемо, як у німців, Державна служба захисту Конституції. Нехай ця служба займається конкретними речами, пов'язаними з державною пропагандою і контрпропагандою, особливо в такі періоди, як зараз.

КАЧУР Сергій Іванович,
*співробітник прес-центру
Служби безпеки України*

Шановне товариство, коротка ремарка. В умовах кризи, коли є загроза територіальній цілісності й суверенітету держави, загроза для життя людей, необхідне максимальне координування в подачі інформації.

На виконання протокольного рішення Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року силовими відомствами, безпосередньо задіяними в проведенні антитерористичної операції, створено єдиний прес-центр. Його основне завдання – забезпечити інформування суспільства про перебіг антитерористичної операції. Здійснюється в цілодобовому режимі моніторинг, готуються текстові, відео й аудіоматеріали для засобів масової інформації, проводяться брифінги. Отже, на початковому етапі проведення АТО оперативне інформування громадян, роз'яснення проблемних ситуацій і резонансних подій забезпечене. Але ми маємо багато в чому нетипову ситуацію, яка зумовлює необхідність нестандартних рішень і дій, у тому числі в інформаційній сфері. Ми, зокрема, відчуваємо потребу координування інформаційного супроводу АТО на більш загальному рівні, а не лише на рівні силових відомств. Ідеться про максимальне координування оперативного щоденного інформування суспільства на загальнодержавному рівні про ситуацію у південно-східних регіонах країни. Таке координування необхідне до завершення АТО й стабілізації ситуації.

САДОВСЬКА Альона Леонідівна,
*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

У мене запитання: який орган має здійснювати комунікативну політику? Окремий чи це мають бути ресурси Держкомтелерадіо або посилені функції Департаменту комунікацій Кабміну?

ЛЕОНТЬЄВА А. А.:

Можливо, у мене є відповідь. Базовим критерієм у визначенні повноважень щодо комунікацій з громадськістю стало питання розроблення нормативних актів, і який орган більше розробляє таких актів, той і наділений повноваженнями. Але виявилось, що не все так просто. Те, що стосується інформаційної політики держави, розробляє Держкомтелерадіо, Держінформнауки, а те що стосується процедур реєстрації або загальних засад діяльності інститутів громадянського суспільства, розробляє Мін'юст. Дискусія точиться між цими трьома органами, в яких багато зовсім інших повноважень. Тому питання окремого органу – дуже складне. Надто останні 10 років наші органи постійно реорганізуються. Наділити повноваженнями існуючий орган, як виявилось, досить складно. Позиція Мін'юсту полягає в тім, що всі органи виконавчої влади мають займатися комунікаціями з громадськістю так само, як всі мають займатися інформуванням населення про свою діяльність. Але разом з тим необхідно, щоб цю роботу хтось координував так само, як Деркомтелерадіо координує роботу в інформаційній сфері. Без координування позитивний досвід, який започатковує губернатор, зводиться нанівець. До того ж усе, що робив попередній губернатор, наступний губернатор повністю змінює. А ми всі знаємо, що для будь-якої інформаційно-комунікативної кампанії необхідний час. І тривалий час: як мінімум кілька місяців потребує вивчення питання, вивчення цільових аудиторій, напрямів реалізації і дослідження результатів. Тож політика дійсно має бути спільною. Я б дуже хотіла, щоб був орган, який би здійснював координування, але це точно не має бути Секретаріат Кабміну, тому що це не орган виконавчої влади. Коли комунікативна політика буде напрямом державної політики де-юре, тоді незалежно від того, як часто змінюються керівники органів виконавчої влади, можна буде говорити про можливість досягнення позитивних результатів.

ДУБОВ Д. В.:

Дякую за Ваш виступ. Гадаю, час підбивати підсумки. Дякую всім за участь. Дискусія виявилася, як на мене, досить плідною, цікавою. Буде видано окрему брошуру, де буде сама доповідь та стенограма заходу. Ще раз дякую усім за участь.

НЕВИГОЛОШЕНІ ПРОМОВИ

КОНАХ Вікторія Костянтинівна,
*головний консультант сектору комунікативних стратегій
відділу досліджень інформаційного суспільства
та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень*

В Україні донедавна панувала інформаційна політика, заснована на односторонньому механізмі інформування органами державної влади про свої рішення (часто не в повному обсязі), за відсутності зворотного зв'язку. Це призвело до нерозуміння українським суспільством процесів, що відбуваються у державі, і, як наслідок, до відсутності з його боку підтримки загального курсу державної політики, і механізмів її імплементації. Варто зауважити, що суспільно-політична криза в Україні кінця 2013 – початку 2014 рр. зумовлена, зокрема, тим, що між владою та суспільством не було налагоджено ефективної комунікативної взаємодії. Натомість вітчизняні владні інститути протягом тривалого часу намагалися реалізувати модель «патерналістичної держави», яка охоплює всі сфери і з єдиного центру регулює всі процеси, а суспільство, у якого сформувалося ставлення до влади не як до «вищої сили», а як до інституту, якому воно делегувало певні повноваження, намагалося вплинути на її діяльність.

Хоча нині найвище державне керівництво України прагне більше інформувати суспільство про свою діяльність, ніж попередні державні очільники, проте в практичній площині державна інформаційна політика України щодо розвитку офіційної комунікації між владою та суспільством досі позбавлена цілісної системи регулювання та відповідної імплементації, що призвело до низки негативних наслідків, зокрема:

- незадовільного аналізу впливу державної політики на суспільство, а отже, розбіжностей між наявною політикою та реальними проблемами в суспільстві;
- формування відносин між «керуючими» і «керованими» на тлі розчарованості та зростання зневіри суспільства у можливостях та прагненні влади досягти реального поліпшення соціально-економічного становища в державі, і, як наслідок зниження авторитету та рівня довіри суспільства до влади;
- ескалації внутрішньополітичного напруження в суспільстві, а отже, створення загроз національній безпеці України.

Загалом така ситуація зумовлена низьким рівнем застосування в Україні таких механізмів комунікативної взаємодії між владою та суспільством, як інформування, консультування, залучення громадськості до формування публічної політики.

Щодо *інформування*, то незважаючи на значну кількість виступів та брифінгів офіційних представників владних інститутів, воно наразі має непослідовний та неузгоджений характер – наводяться недостатньо переконливі аргументи, важливі питання оминаються увагою.

Консультування між владою та суспільством на сучасному етапі має здебільшого формальний характер.

Щодо залучення громадськості до формування публічної політики, то, як засвідчив Майдан та подальші події, прагнення суспільства брати участь в управлінні державою в Україні дуже велике, проте дії нинішнього державного керівництва демонструють недостатню готовність переходити до принципів і процедур публічної політики та визнавати громадянське суспільство рівноправним партнером.

Однак з огляду на те, що за демократичного устрою влада має виконувати свої функції, взаємодіючи на паритетних засадах із суспільством, завойовуючи його підтримку та схвалення під час прийняття важливих рішень, необхідним є створення нових форм та механізмів ефективної комунікативної взаємодії між державою та суспільством в Україні.

Для цього необхідно здійснити низку кроків, з-поміж яких найактуальнішими є:

- забезпечення своєчасного надання владними інститутами повної, об'єктивної, достовірної та зрозумілої інформації із суспільно-значущих тем, зокрема на інтернет-ресурсах відповідних органів державної влади, а також посилення механізмів відповідальності посадових осіб за своєчасне нерозміщення такої інформації чи її невідповідність зазначеним критеріям;
- забезпечення структурних підрозділів органів державної влади, що відповідають за зв'язки з громадськістю, на всіх рівнях необхідними ресурсами – фінансовими, матеріальними, інформаційними та насамперед кадровими (спеціалістами – соціальними модераторами, які здатні організувати конструктивний і результативний діалог, спрямований на досягнення взаєморозуміння сторін);
- створення сприятливих передумов (нормативно-правових, соціально-політичних, економічних тощо) для розвитку інститутів громадянського суспільства, зокрема функціонування недержавних організацій, спроможних не тільки формувати та аналізувати інформацію, а й впливати на представників владних інститутів у процесі розроблення та реалізації державної політики;
- забезпечення участі суспільства в ухваленні важливих рішень, зокрема завдяки функціонуванню ефективних, а не формальних механізмів консультування між владою та суспільством, які передбачатимуть наявність достатнього часу для сприйняття нових ідей і вироблення пропозицій з боку суспільства, а також механізмів відповідальності влади щодо врахування зауважень/пропозицій, наданих суспільством тощо.

ЛАЗОРЕНКО Ольга Анатоліївна,
*аспірант відділу досліджень інформаційного суспільства
та інформаційних стратегій
Національного інституту стратегічних досліджень*

Основним ресурсом сучасного світу є інформація. Її основна характеристика – загальнодоступність та стирання кордонів на шляху до її поширення. Інформатизація суспільства, з одного боку, сприяє поінформованості, а з іншого – спричинює зростання загроз, викликаних змістом інформації.

Зокрема, інтенсивний розвиток інформаційного суспільства сприяє підвищенню обізнаності людей у різних сферах – зростає усвідомлення

перспектив своєї співучасті в реалізації державної політики. Як зазначав Деніел Белл у своїй праці «Прихід постіндустріального суспільства», такі трансформації вимагають від держави переосмислення системи управління. Суспільство дедалі більше усвідомлює власну роль та потенційні можливості у цій системі. Отже, і сучасна інформаційна політика держави має якісно трансформуватися.

Які вимоги висуваються до уповноважених органів влади та управлінської системи? Тривалий час державна політика в інформаційній сфері в Україні, яку називали комунікативною, лише забезпечувала однобічне інформування громадськості, однак не передбачала зворотний зв'язок, не відповідала цілком своїй суті. Відомо, що поняття «політика» розуміється у двох значеннях – «*policy*» та «*politics*». Якщо перше передбачає діяльність, спрямовану на досягнення результатів у певній сфері, то друге – змагання політичних сил з метою отримання повноважень для реалізації «*policy*». Саме «*policy*» – це ті процеси та діяльність, що мають сприяти налагодженню відносин між органами державної влади й суспільством.

Політика має набути вигляду структурованої взаємодії із залученням відповідних спеціалізованих та неурядових організацій, будь-яке питання має передбачати загальну мету, конкретні пропозиції, програму та запропоновані рішення. Таким чином, має відбутися якісний перехід від політики інформування органів державної влади до комунікативної. Істотна різниця полягає в тому, що остання передбачає наявність зворотного зв'язку, взаємодію суспільства, громадських структур, державного апарату та держави загалом.

Саме тому основним завданням влади на означеному напрямі є створення таких умов, які б сприяли активізації громадської участі. Сучасна ситуація в Україні, події, які їй передували, свідчать про бажання людей бути поміченими, щоб кожен громадянин України, усвідомлюючи власну громадську роль, мав реальні можливості у сприянні розвитку країни. Певний час в Україні передбачалася реалізація принципів відкритості та прозорості завдяки проведенню консультацій з громадськістю задля забезпечення її участі у формуванні та реалізації державної політики. Це означало, що громадяни мають змогу спостерігати за формуванням державної політики та впливати на її розроблення. Проте на практиці цього так і не було досягнуто.

З огляду на значний вплив на національний інформаційний простір в Україні зовнішніх інформаційних потоків, державна комунікативна політика має бути орієнтована на інформаційну та національну безпеку, виробництво власних, достовірних, своєчасних та неупереджених інформаційних потоків для забезпечення інформаційних потреб суспільства. Водночас необхідно передумовою цього є формування сприятливого комунікативного середовища (вивчення суспільних потреб населення, громадської думки, залучення громадськості до публічного діалогу). Таким чином, відбуватиметься ефективна взаємодія громадськості та представників державної влади. Саме тому нині необхідно серйозно поставитися до створення дієвої системи взаємодії держави та громадян, адже від цього залежить добробут нації, реалізація та захист національних інтересів особи, суспільства й держави.

КОВАЛЬ Ірина Олександрівна,
*аспірантка Національної академії
державного управління при Президентіві України*

На тлі перманентних процесів децентралізації влади дедалі більше спеціалістів схиляються до думки про необхідність єдиного координування офіційної (урядової)¹ інформації. Особливої актуальності це питання набуває під час кризових ситуацій, кількість яких щороку збільшується та які потребують від влади особливої комунікативної реакції. Створення відповідної системи, її можливості та способи організації стають предметом наукових досліджень і практичних кроків.

У загальній ситуації визнання необхідності створення єдиної системи організації та координування офіційної інформації світ, проте, неоднозначний в обов'язковості створення відповідної окремої структури. У Європі, наприклад, посилення урядової (державної) комунікативної політики наразі реалізується за двома основними напрямками: створення окремої урядової комунікативної інституції (як, наприклад, у Німеччині) та включення комунікативних структур до складу міністерств, наприклад, у статусі департаментів чи підпорядкованих центрів (Італія, Велика Британія). Можливе також існування певної центральної одиниці в мережі суб'єктів офіційної комунікації, яка, однак, не є «єдиним» чи головним джерелом інформації (Федеральна інформаційна служба в Бельгії). За таких умов комунікація є інтегрованою (єдиною), проте децентралізованою.

Метою єдиної системи організації та координування офіційної інформації є продукування структурованих комунікацій, які зрештою «мають допомогти громадянам у здійсненні їх демократичної відповідальності»². Тобто функцією такої системи є не просто надання можливості для політиків набутти підтримки конкретних рішень (підвищення суспільної підтримки державних послуг і політики) і кандидатур (управління громадською думкою з метою отримання електорального зиску), але внесок у стратегічний процес прийняття рішень, розділений з громадянами.

Завдання єдиної системи організації та координування офіційної інформації можна умовно поділити на два основних напрями.

Організаційний, зокрема розроблення та реалізація необхідних керівних принципів і механізмів, пов'язаних із постачанням і поширенням інформації, що стосується політико-управлінських дій; спрямування та узгодження потоків офіційної інформації; створення, управління та використання приналежних державі структур поширення інформації; координування та налагодження зв'язків з медіа тощо.

Контентний, який включає зовнішнє та внутрішнє комунікативне середовище: інформування офіційних осіб; моніторинг ЗМІ; інформування офіційних осіб щодо інтересів представників мас-медіа та громад-

¹ Для цілей виступу поняття офіційної та урядової інформації використовуються як тотожні.

² *Canel M. Government Communication: Cases and Challenges / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – P. 26.*

ськості; організація та здійснення зв'язків із громадськістю (*reporting and responding* – звітування й реагування – *to the public*); налагодження тривалих відносин з пресою та представниками громадянського суспільства (відповідно до стратегічного комунікативного підходу³); вироблення, планування й реалізація комунікативних пріоритетів та інформаційної стратегії держави тощо.

Зважаючи на стратегічність окремих «контентних» завдань, однією з актуальних проблем є визначення ролі президента як головного комунікатора в державі та повноважної особи в системі організації та координування офіційної інформації.

Загалом, на нашу думку, така система може включати президента як одного з «отримувачів» інформації (Німеччина), формуватися під його «патронатом» (Казахстан, Філіппіни), тобто повністю контролюватися президентом, або ж президент може визначати напрям, принципи та правила здійснення офіційної комунікації в країні та справляти на неї значний вплив (наприклад, США).

Роль президента в системі та її розвитку узалежнюється багатьма чинниками, зокрема політичним режимом; типом політичної системи; конституційною роллю президента та його фактичною владою; приналежністю президента до певної гілки влади та інституційною взаємодією президента з іншими гілками влади; електоральною системою (зокрема системою виборів президента); ставленням інституту президентства до комунікативної діяльності; сформованою традиціями та особливостями політичної системи та комунікативної культури потребою президента набувати підтримку власних рішень.

Прикладом демократичної політичної системи із сильною президентською владою та усталеною практикою риторичного президентського управління (риторичного президентства⁴) є США. Якщо потреба в урядових комунікаціях, розвиток яких втілював ідею «чистого уряду» з метою позбутися згубного впливу політичної та бізнесової заангажованості урядовців у процесі прийняття рішень, виникла у США в 1887 р.⁵, то президенти почали приділяти особливу увагу риторичним аспектам управління, зокрема здійсненню публічності («ходіння в народ», *going public*), лише з ХХ ст. Зміна ставлення до комунікативного аспекту управління природно викликала намагання президентів встановити певний контроль за організацією урядової інформації. Вимога такої несуперечливості та президентської підконтрольності народилася передусім з перманентної боротьби зі ЗМІ, які після Ватергейта набули статусу окремої влади. Д. Мальтз по-

³ Детальніше див.: *Canel M. Government Communication: Cases and Challenges* / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – 336 p.

⁴ Концепція (теорія), за допомогою якої описується комунікація та стиль управління американських президентів у ХХ ст. Пов'язується з розвитком ЗМІ та потребою президентів отримувати безпосередню громадську підтримку власних ініціатив. Відповідно до концепції зв'язок з громадськістю та підтримка нею президентських стратегічних ініціатив стають «істотним завданням» президентства.

⁵ *Слісаренко І. Ю.* Паблік рилейшнз у системі комунікації та управління : навч. посіб. – К. : МАУП, 2001. – 104 с.

ясною: «Оскільки повідомлення масової комунікації концентруються на конфліктах і розходженнях між офіційними особами і можуть виставляти президента слабким і неефективним, контроль того, що радники Джиммі Картера називали «комунікативним бюджетом», є життєво важливим аспектом президентської влади»⁶.

Фактично за відсутності єдиної системи організації та координування офіційної інформації у США їх комунікативна діяльність характеризується певною цілісністю та координованістю, забезпечуваною передусім зусиллями президентської команди. Саме президент (Дж. Кеннеді) та його прес-секретар (П. Селінджер) виробили стратегію «одного голосу» (*one voice*), покликану досягти комунікативної єдності, встановивши жорсткий контроль над тим, яку інформацію варто надавати громадськості і хто саме уповноважений її оприлюднювати та коментувати.

Президент США є найпотужнішим офіційним комунікатором нації. З метою реалізації його комунікативних зусиль наразі в Білому Домі існує три основних відділення (*offices*): Офіс комунікацій (*The Office of communications*), Прес-офіс (*the Press office*) та Офіс громадської участі (*Office of Public Engagement*). Загалом комунікативні структури Білого Дому є інституціалізованими, але кожний президент може змінити їх упорядкування (і назву) відповідно до свого управлінського підходу.

Офіс комунікацій був створений Р. Ніксоном у 1968 р. для контролю за інформацією, яка циркулює в органах виконавчої влади. Ця структура замінила Прес-офіс президента. На відміну від останнього Офіс комунікацій мав не просто забезпечувати інформацією журналістів, а й контролювати порядок денний громадського обговорення, тобто пропонувати через пресу на розгляд громадськості ті проблеми, які президентська адміністрація була готова обговорювати, оскільки мала виграні пропозиції щодо їх розв'язання. Прес-офіс розв'язував лише короткотермінові завдання, а Офіс комунікацій зосередився на довгостроковій комунікативній стратегії. Якщо прес-служба переважно реагувала на події, то Офіс комунікацій узяв за правило планувати події та попереджувати небажане висвітлення пресою дій уряду.

Офіс комунікацій поступово перетворився на координаційний центр, що здійснює контроль над комунікаційною діяльністю всієї виконавчої влади, зокрема у спосіб реалізації формального права здійснювати кураторські функції щодо відповідних служб міністерств аж до певних кадрових призначень за часів першого очільника Офісу комунікацій Г. Клейна. При цьому проголошувалася саме ідея координування, а не диктату над міністерськими структурами⁷. Це створювало можливості координування (контент і систематичність) виходу прес-релізів, поширення інформації на їх основі та продукування підтримувальної активності медіа, забезпечення регулярного потоку інформації для громадськості й медіа тощо.

⁶ *Maltese J. A. Spin control. The White House Office of communications and the management of presidential news / J. A. Maltese. – London : Chapl Hill, 1992.*

⁷ *Почепцов Г. Г. Паблік рилейшинз : навч. посібн. – К. : Знання, 2000. – 506 с.*

Контроль і координування, здійснювані Офісом комунікацій, дозволили президенту перейти від суто президентської комунікації, здійснюваної прес-службою президентів до Р. Ніксона, до комунікації президентської адміністрації й далі до урядової (зі зростанням впливу президента) комунікації, хоча, як стверджують дослідники, Конгрес теж впливає на федеральну урядову комунікацію, зважаючи на те, що відповідальність за виконавчу владу покладається не тільки на президента⁸.

Наразі, виконуючи свої основні функції забезпечення підтримки, пояснення, захисту президента та його позиції, координування від імені президента⁹, Офіс комунікацій фактично корелює всю офіційну комунікацію, здійснювану США, впливаючи на пресу, громадськість і політиків, які ухвалюють рішення.

І хоча комунікації президента США з Конгресом реалізуються переважно на рівні ультиматумів, кризових угод і дедлайнів, а узгодження позицій відбувається під час дебатів, хоча зв'язки президента (уряду) з громадськістю розглядаються Конгресом як несприятливі (*hostility*) та сумнівні, підозрілі (*suspicion*)¹⁰, не можна сказати, що кожна гілка влади у Сполучених Штатах здійснює свою власну інформаційну політику.

Модель президентського координування комунікації, що продовжує розвиватися в США, містить ризики надмірної концентрації влади в руках президента. У США це може призвести до прямих розширень президентських повноважень (надто історія риторичного президентства у США має такі прецеденти¹¹) та використано для збільшення внутрішнього й зовнішнього контролю президента за процесами вироблення політичних рішень, адже дає можливість організувати громадську підтримку програм президента (одержати мандат на політичні ініціативи), яка може бути потім використана для переконання законодавців у конкретних президентських рішеннях. За умови неприналежності президента до жодної з гілок влади концентрована символічна влада в сучасних умовах може викликати бажання перетворити президентську канцелярію на окрему гілку влади. Проте здійснення координаційної комунікативної ролі президента, особливо в ситуації розгортання кризових процесів, безсумнівно, є необхідним, а в часовому вимірі працює на зміцнення інституту президентства в країні. Крім того, відсутність активної координуючої ролі неправильно орієнтує президента щодо власних комунікативних дій (зокрема щодо комунікації «президент – громадськість») або ж узагалі має результатом брак президентських комунікацій.

⁸ Canel M. Government Communication: Cases and Challenges / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – P. 69.

⁹ Kumar M. J. Managing the President's Message: The White House Communications Operation. – Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 2007. – 345 p.

¹⁰ Canel M. Government Communication: Cases and Challenges / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – P. 70.

¹¹ *Politically Speaking: A Worldwide Examination of Language Used in the Public Sphere* / ed. by Ofer Feldman and Christ'l De Landtsheer. – Westport, Connecticut, 1998. – P. 81.

ЗМІСТ

I. Аналітична доповідь	
Вступ.....	3
1. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: міжнародний досвід	5
1.1. Норвегія	5
1.2. Велика Британія	11
1.3. Німеччина	16
1.4. Іспанія	23
1.5. Нідерланди	27
2. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики в Україні	34
Висновки	39
Рекомендації	42
II. Матеріали засідання «круглого столу»	
Список учасників.....	47
<i>Виступи учасників</i>	
Жаліло Я. А.	49
Баровська А. В.	50, 51, 53, 55, 57
Дубов Д. В.	50, 52, 57, 58, 61, 63
Марутян Р. Р.	50
Ожеван М. А.	51, 61
Різун В. В.	51, 55
Гончар І. С.	52
Леонтєва А. А.	53, 63
Королько В. Г.	57, 61
Демартіно А. П.	58
Гузенко Т. А.	59
Качур С. І.	62
Садовська А. Л.	62
<i>Невиголошені промови</i>	
Конах В. К.	64
Лазоренко О. А.	65
Коваль І. О.	67

Наукове видання
Серія «Інформаційні стратегії». Випуск 4

Баровська Анастасія Валеріївна

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ:
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ**

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *І. О. Коваль*
Коректор: *І. О. Коваль, О. В. Москаленко*
Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус, І. О. Коваль*
Відповідальна за випуск: *І. О. Коваль*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел/факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 4,65.
Наклад 200 пр. Зам. № 540

ДП «НВЦ «Пріоритети»
01014, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 6
тел./факс: 254-51-51

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 3862 від 18.08.2010