

Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи

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

(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 управляти¹».

Процес координації політики розглядається як створення умов, зокрема стандартних процедур у 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 та 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.

Керування процесом координації діяльності, забезпечення ухвалення рішень і виконання контрольних функцій є наданням «права на існування», обґрунтуванням діяльності і «доданою вартістю» центральних установ будь-якої складної організації. Центральні установи не підміняють 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 організації².

¹ Секретаріат уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету: Sigma Paper № 35/ Міхал Бен-Гера [та ін.]; [пер. з англ. Л. Сьюйва-Ільченко, О. Шаленко]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – С. 23.

² Там само, С. 21, 26–27.

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 і заходів з державної політики, а також для надання інструкцій щодо проведення кампаній у ЗМІ. Такі зустрічі дають змогу гарантувати, що фахівці комунікативних підрозділів різних органів влади обізнані про ключові ініціативи, мають можливість обговорити з колегами питання комунікативних технік і творчі ідеї. Крім того, регулярні зустрічі сприяють формуванню професійної спільноти державних службовців з питань комунікацій.

Центральні департаменти з питань комунікацій також можуть надавати консультації органам влади щодо їх комунікативної діяльності, організувати конференції та тренінги 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 у 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 Союзу.

Механізми організації та координації комунікації органів державної влади більш детально проаналізовано на прикладі Норвегії та чотирьох країн Європейського Союзу – Німеччини, Іспанії, Великобританії, Нідерландів. Ці країни є прикладами втілення різних моделей відносин ЗМІ та політичної системи, згідно з типологією, запропонованою Д. Галлінім і П. Манчіні³: північно / центральноєвропейська або демократична корпоративістська модель (Німеччина, Нідерланди, Норвегія), середземноморська модель або модель поляризованого плюралізму (Іспанія), північноатлантична або ліберальна модель (Велика Британія).

<...> **Висновки**

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

³ Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Галлін Деніел С., Манчіні Паоло; пер. з англ. О. Насика. – К.: Наука, 2008. – 320 с.

- 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 у 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 медіаринку 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 у 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 доводять втілені проекти «Проста мова» і «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» і «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» і «влада-медіа». Також у 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 і 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 ст.

- У 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 чотири 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 і реалізацією державної інформаційної (комунікативної) політики, здійснює інформаційне забезпечення діяльності влади (у тому числі моніторинг відкритих і конфіденційних джерел у 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 р. є окремим напрямом урядової комунікації. Кожного наступного року окремо визначаються відповідні цілі, проекти, бюджет.

7. Україна

- До компетенції віце-прем'єр-міністра України О. 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 і реалізації державної політики з питань прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади та суспільства.

- Наявна система координування комунікативних підрозділів органів державної влади виявилася недостатньо ефективною, що обумовило стрімку появу нових суб'єктів інформаційного простору України у 2014 р.: 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 “прикладі”, скільки “набираючись розуму”, запозичати “самі тільки принципи”»⁴.

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

- когерентності;
- гнучкості;
- відповідальності керівника та органу влади⁵;
- інституційної пам'яті.

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

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

- посилити демократичність здійснюваних перетворень;
- сприяти впровадженню клієнт-орієнтованого підходу у 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 (у частині вироблення офіційної інформації щодо реалізації державної політики та управління) / комунікативну політику з підпорядкуванням прем'єр-міністру або першому віце-прем'єр-міністру. До її компетенції має належати, зокрема:*

- а) координування комунікативних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

⁴ Токвіль А. Про демократію в Америці: у 2 т. / пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка; передмова А. Жардена. – К.: Всесвіт, 1999. – С. 22.

⁵ 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» [Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – С. 458, 463].

б) забезпечення комунікативного супроводу діяльності прем'єр-міністра / першого віце-прем'єр-міністра та Кабінету Міністрів у 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 віце-прем'єр-міністрі, 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 сьогоденному етапі суспільно-політичного розвитку (*Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи: аналіт. доп. – К.: НІСД, 2014. – С. 3–4, 34–39*).