

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

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

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2014



*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – 40 с.

Автор:

Баровська А. – к.держ.упр.

Доповідь підготовлено до засідання “круглого столу” 15 травня 2014 р.

© 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) 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 управляти⁶».

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

¹ Выступление на 2 Всероссийском съезде Советов 26 октября (8 ноября) 1917 года [Цит. за.: Как самостоятельно изучать политическую книгу: Методическое пособие / 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 Наказ Держкомтелерадіо України від 15.04.2014 № 42 «Про координацію інформаційної діяльності та захист інформаційної безпеки» [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>

⁵ Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens // The International Journal of Press / Politics. – 16(4) P.528-529.

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.

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 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 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.

Центральні департаменти з питань комунікацій також можуть надавати консультації органам влади щодо їх комунікативної діяльності, організовувати 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, Великобританії, Нідерландів. Ці країни є прикладами втілення різних моделей відносин ЗМІ та політичної системи, згідно з типологією, запропонованою Деніелем Галлінім та Паоло Манчіні⁹: північно / центральноєвропейська або демократична корпоративістська модель (Німеччина, Нідерланди, Норвегія), середземноморська модель або модель поляризованого плюралізму (Іспанія), північноатлантична або ліберальна модель (Велика Британія).

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.

⁸ Édes, Bart W. (2000) "The Role of Public Administration in Providing Information: Information Offices & Citizens Information Services". P.8

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

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.

У жовтні 2009 року Міністерство державного управління та реформ Норвегії (*Fornyings- og administrasjonsdepartementet*) офіційно оголосило про ухвалення нової державної комунікативної політики (*Statens kommunikasjonspolitikk*)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 влади – громадськості 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 реалізовується 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

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

¹¹ Для порівняння: за цей же період лише 44,2% українців були скоріше та цілком задоволеними життям у своєму населеному пункті. Запитань щодо задоволеності країною в цілому не було. [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.]

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/Informasjonspolitikk/Statkompol_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-pressemedlinger/pressemedlinger/2009/staten-skal-vare-åpen-og-ta-med-innbygge.html?id=582164

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

використовуватися без державного втручання. Як стверджує підзаголовок доповіді, **наразі «пересічний громадянин» має розглядатися як «дистриб'ютор публічної інформації».**

Ця ідея публічної інформації невітліювана без новітнього розвитку цифрових засобів масової інформації і, зокрема, появи нових соціальних 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*). Впродовж 1970-1990 років його бюджет та 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 же 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 та 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 з загальних – демократії, індивідуальних прав громадян і розподілу соціальних благ – на інформування в умовах кризи, уникнення ризику та характеристики 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. В 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*) в 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 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

¹⁵ 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.

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 підпорядковане Міністерству державного управління, реформ та у справах Церкви¹⁷ (*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*).

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.

Агентство несе відповідальність за вжиття таких заходів з реалізації комунікативної політики: надання інформації, проведення консультацій і навчання, розроблення інструкцій¹⁹. Міністерство державного управління, реформ та у справах Церкви несе основну відповідальність (*superior responsibility*) за реалізацію державної комунікативної політики. 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 службовців²⁰.

Наприклад, відділ з питань комунікацій Міністерства державного управління, реформ та у справах Церкви²¹ 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

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 October 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitik/Statkomp_eng.pdf. – P.12.

¹⁹ Statens kommunikasjonspolitikk // Direktoratet for forvaltning og IKT : official web-site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.difi.no/ledelse-og-organisering/statens-kommunikasjonspolitik>

²⁰ 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/Statkomp_eng.pdf. – P.6, 20.

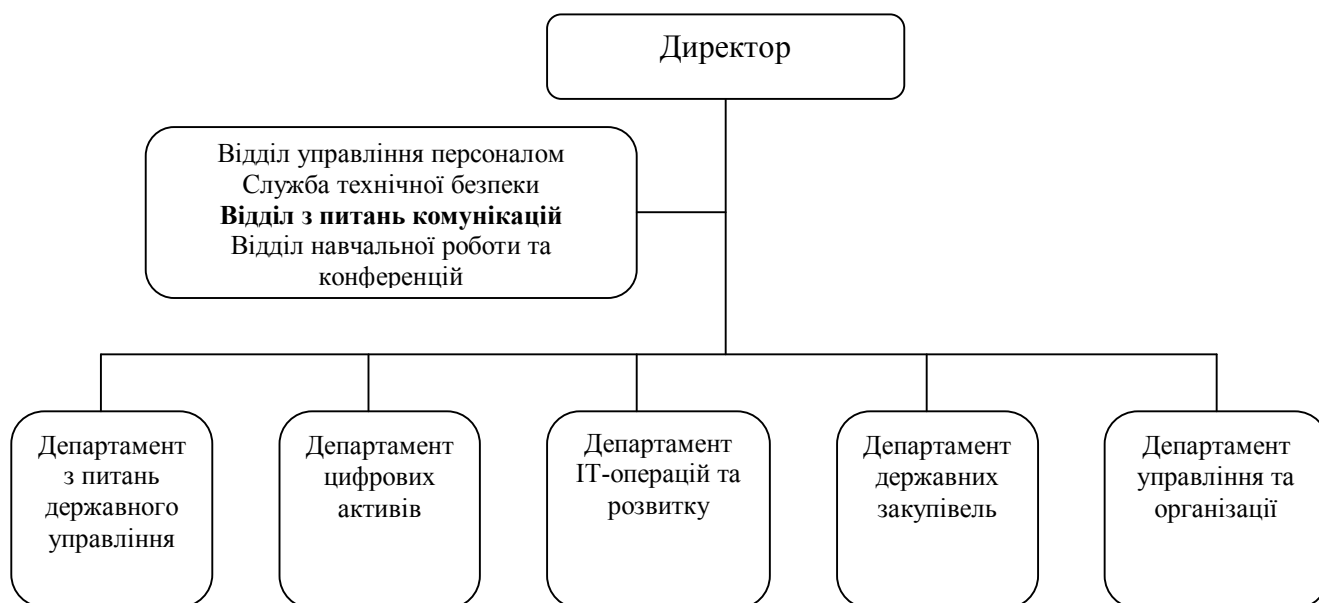
²¹ Norwegian Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs : Presentation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.regjeringen.no/upload/fad/vedlegg/fad/fad_eng.pdf. – P.10.

та спеціалістів у департаментах: він надає допомогу в підготовці інформації для широкої громадськості та засобів масової комунікації.

Структура Міністерства державного управління, реформ та у справах Церкви²²



Структура Агентства з державного менеджменту та електронного уряду²³



²² 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.

²³ Direktoratet for forvaltning og IKT : org kart [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.difi.no/imagearchive/Difi-Org-kart-30-08-2013.png>

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:

- (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 он-лайн бази даних, що уможливила доступ громадян до архівів органів державної влади.

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>

1.2. 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.

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 неpolітичних цілей²⁷.

Занепокоєння членів парламенту, суспільства та медіа щодо чесності та ефективності 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

²⁵ 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

²⁷ 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), PP.523-547.

²⁸ 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>

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 навчальних курси – *Engage and Evolve*.

Отже, в британських органах влади є державний службовець (найчастіше – директор з комунікацій), який очолює команду, відповідальну за комунікативну політику, та один чи більше спеціальних радників. Як правило, **організаційна структура** (принаймні органів центральної виконавчої влади) **передбачає наявність підрозділу з питань комунікацій, 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** тощо³¹.

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 укладати контракт з Центральним офісом з інформації (*Central Office of Information, COI*, 1946-2012 рр.) – урядовим органом, що підпорядковувся 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;

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

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

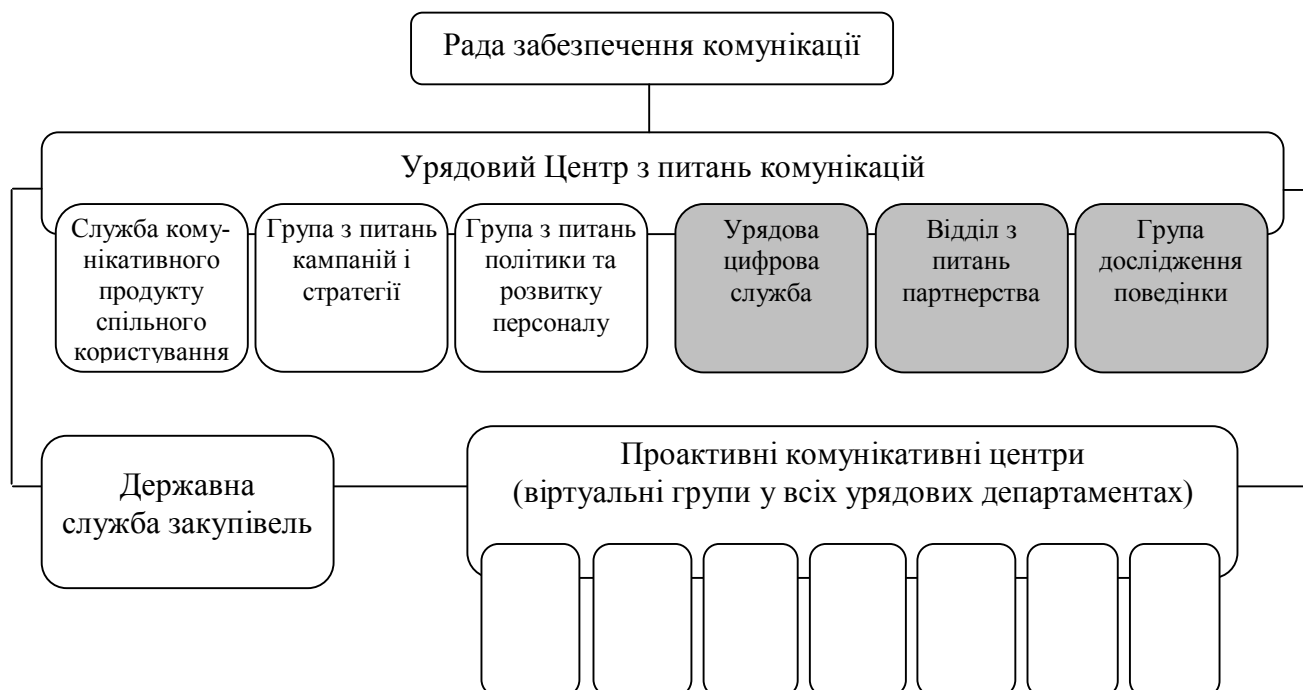
³⁴ Central Office of Information: Annual Report and Accounts 2009/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1011/hc03/0367/0367.pdf>

³⁵ 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/hc03/0367/0367.pdf>

³⁷ Executive Director for Government Communications. Alex Aiken : Biography, Role [Електронний ресурс]. –

- утворення спеціального відділу державних закупівель у сфері комунікацій (*communications procurement unit*) у структурі Державної служби закупівель.
- На сьогодні система британської урядової комунікації є такою³⁸.



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.

(1) Служба комунікативного продукту спільного користування (*Shared Communications Service*) здійснює медіа-моніторинг, забезпечує підтримку 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 об'єднують фахівців з питань комунікацій з різних органів влади, діяльність яких є спорідненою. Ці центри виробляють та впроваджують комплексні комунікативні стратегії.



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 та 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***

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/>

(*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.

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/>

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;

б) спрямована на забезпечення дій уряду у парламенті, а це часто вимагає не лише партійної підтримки, а й і 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 парламенті*⁴³.

Інституційна база урядової комунікації

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 секретаря* та очолює **Федеральне бюро преси та інформації** (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* або *Bundespresseamt*)⁴⁵, 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 зовнішні⁴⁶. 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 мовами⁴⁷. Відповідна інформація подається Канцлеру двічі на день;

⁴³ 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.

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

⁴⁵ Bundespresseamt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/_node.html

⁴⁶ Bundespresseamt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick.html?nn=391634>

⁴⁷ Федеральное ведомство печати и информации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://emigration.russie.ru/information/sociallife/massmediaandpublicopinion.htm>

- 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 з громадськістю.

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 справ⁴⁸ під час «червоно-зеленої» коаліції (1998-2005 рр.).

Чисельність персоналу Бюро налічує до 500 осіб⁴⁹.

Організаційна структура Бюро зазнає перманентних змін, проте порівняльний аналіз останніх двох варіантів його структури⁵⁰, що представлені нижче, 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 новацій 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*⁵¹. 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 тижня⁵². 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».

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 та молоді⁵³.

⁴⁸ Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4206).

⁴⁹ Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н.К.Дніпроенко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С.45.

⁵⁰ Organigramm BPA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/druckversion-organigramm-bpa.pdf?__blob=publicationFile&v=15

⁵¹ Bundespresseamt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/aufgabe_flash/_node.html

⁵² 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>

⁵³ Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н.К.Дніпроенко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С.106.

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

З 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 Flickr⁵⁴.

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»⁵⁵, що містить огляд спільних проектів, 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 проекті представлений Федеральним бюро преси та інформації та прес-службою Міністерства закордонних справ. Бюро адмініструє проект.

Окрім 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.

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 поштою⁵⁶.

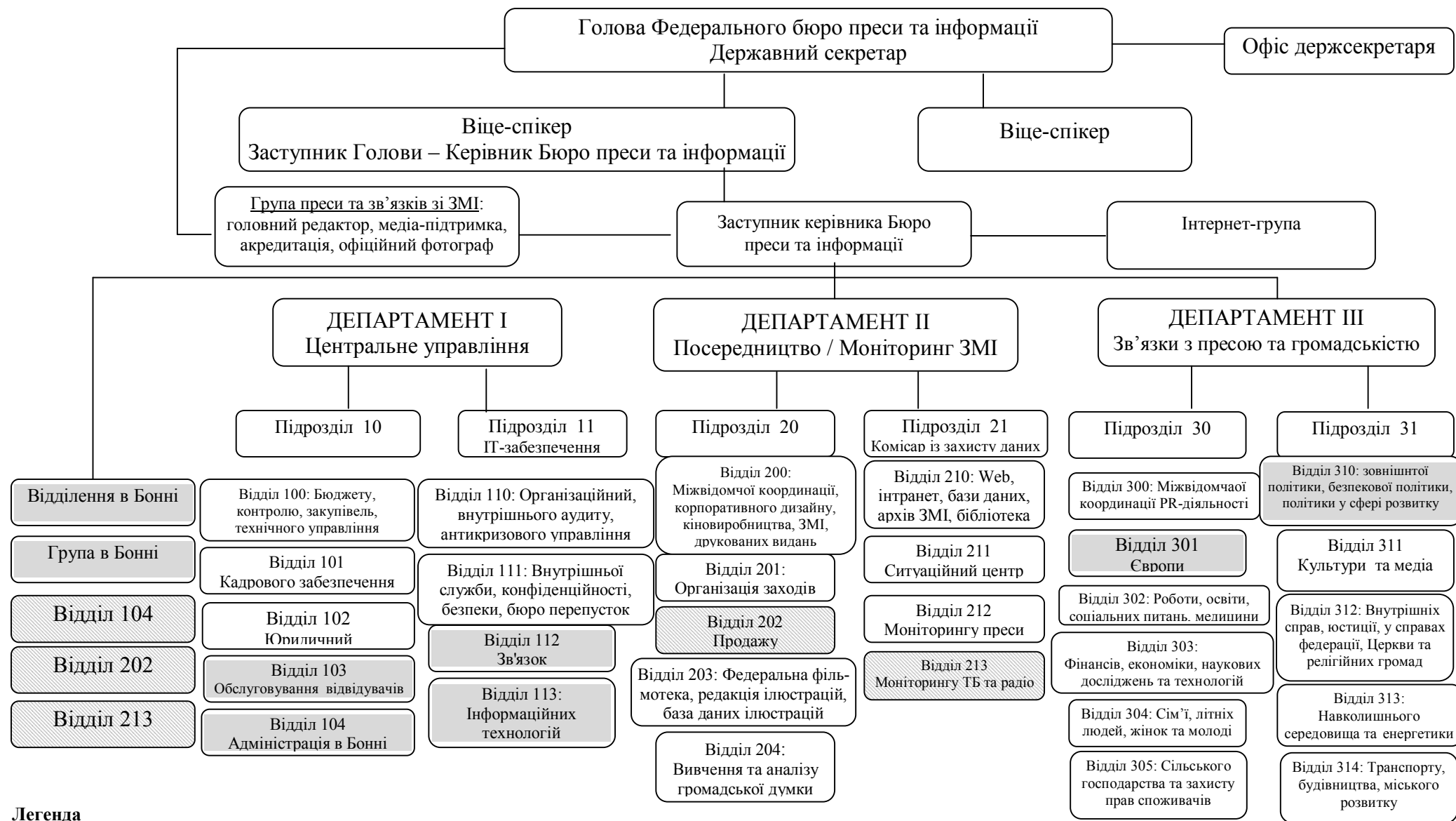
У 1949 році журналісти Берліну зареєстрували асоціацію, відому як Федеральна асоціація преси (*Bundespressekonferenz, BPK*). Будь-який парламентський журналіст може стати її членом. На сьогодні Федеральна асоціація преси налічує близько дев'яност членів. Асоціація організовує прес-конференції, що проходять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

⁵⁴ Bundespresseamt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick.html?nn=391634>

⁵⁵ Aktion Europa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aktion-europa.de/>

⁵⁶ Прес-секретарь канцлера простился с прессой [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.de/пресс-секретарь-канцлера-простился-с-прессой/a-5846010>

Станом на 1 травня 2013 року



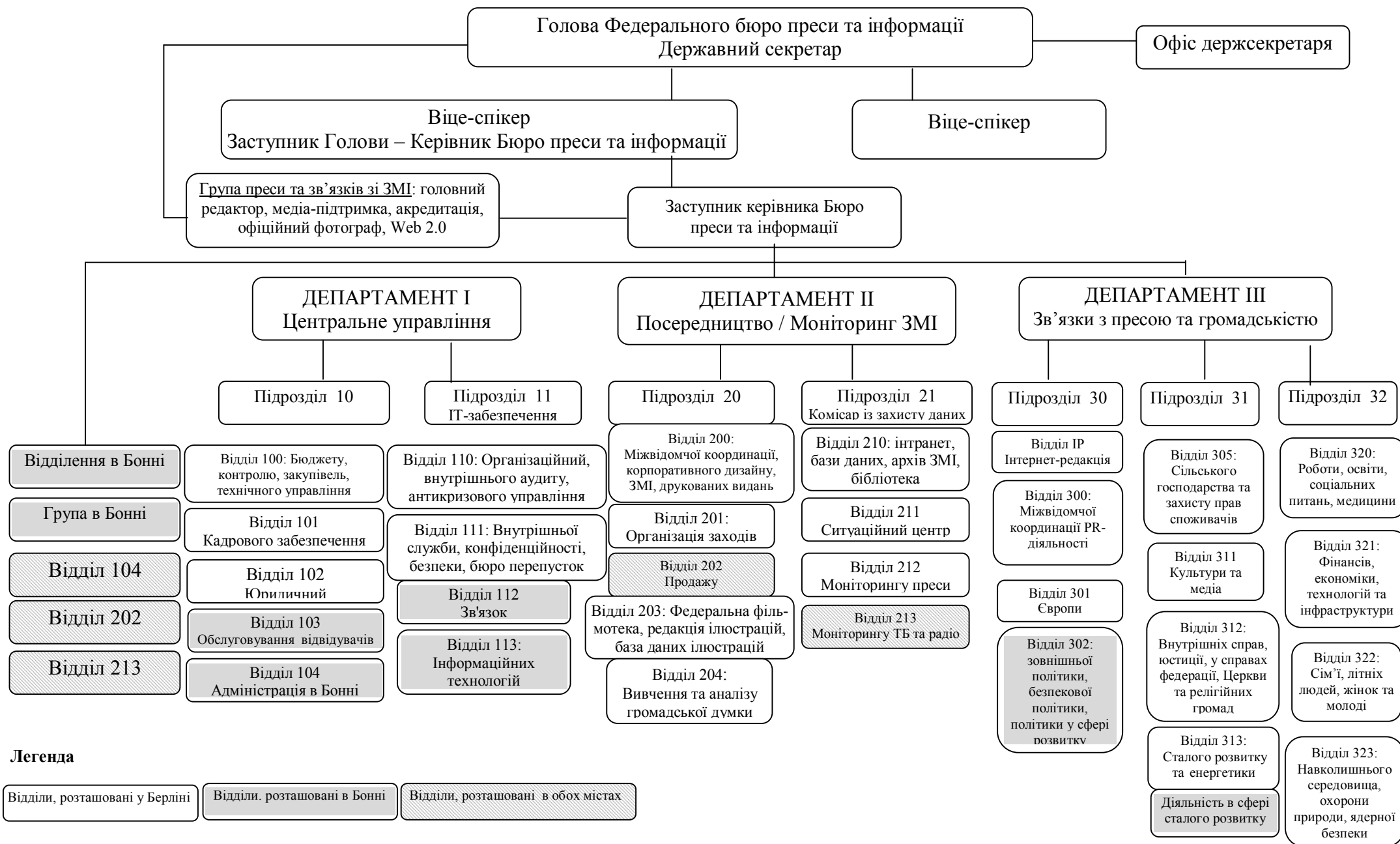
Легенда

Відділи, розташовані у Берліні

Відділи, розташовані в Бонні

Відділи, розташовані в обох містах

Станом на 1 квітня 2014 року



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 тлумачення 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-діяльності⁵⁷. Міністерства мали відповідні додаткові бюджети, зокрема Міністерство праці та соціальних відносин мало найбільший бюджет – €13 млн, а Міністерство юстиції – найменший €91 тис.

Правова база

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 пояснювати 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.

Суд розрізнив дозволена та недозволена комунікативна діяльність уряду та визначив критерії (*індикатори*) перевірки приналежності комунікативної активності уряду до виборчої кампанії, яка є недозвеною. Ці критерії охоплюють час, спосіб втілення та частоту комунікативної активності.

⁵⁷ Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 16. August 2010 eingegangenen Antworten der Bundesregierung // Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode. – P.1–2.

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 Кумар⁵⁸ 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 Великобританії. 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»⁵⁹ 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 наук⁶⁰.

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

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

⁵⁸ The Office of Communications / Kumar, Martha Joynt // Presidential Studies Quarterly. – 2001. – 31(4). – P.609–634.

⁵⁹ В Іспанії віце-президент є заступником прем'єр-міністра, а прем'єр-міністр називається «президент».

⁶⁰ Secretaria de Estado de Comunicación [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mpr.gob.es/mpr/sec/index.htm>

Прем'єр-міністр має значний вплив на процес прийняття рішень. По-перше, він є найважливішим посередником між урядом та ЗМІ. По-друге, комунікативна структура та ресурси залежать від особистого сприйняття прем'єр-міністром важливості питань комунікації: саме він визначає ступінь пріоритетності питань та 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. У разі відсутності прес-секретаря обов'язок медіа-висвітлення покладається безпосередньо на керівників країни – прем'єр-міністра та міністрів.

Організаційне забезпечення в цілому є таким: віце-президенту – міністру у справах уряду підпорядковується державний секретар з питань комунікацій (*Secretaría 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 схемі⁶¹.

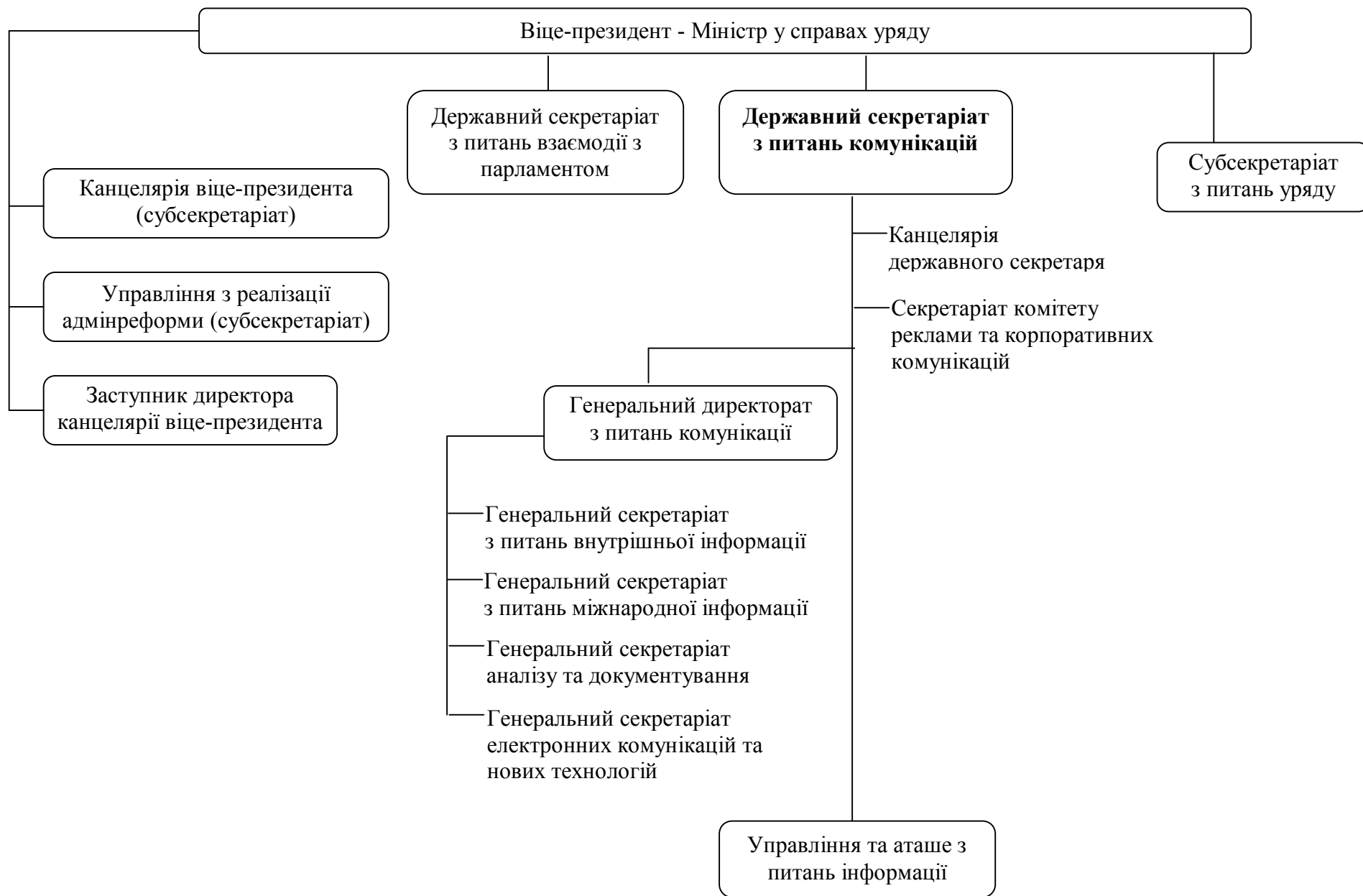
Державний секретар з питань комунікацій також координує діяльність Управління та аташе з питань інформації (*consejerías y agregadurías de información*⁶²). Ці структурні підрозділи не є частиною Міністерства у справах уряду, вони належать до дипломатичних представництв Іспанії. Керівники цих управлінь (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:

- 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.

⁶¹ Organigrama del Ministerio de la Presidencia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mpr.gob.es/NR/rdonlyres/782D389D-4B68-47FE-AD2D-1F0D85B2A8FF/240676/OrganigramaPDF.pdf

⁶² Oficinas de Información [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/Consejeriasdeinformacion/index.htm>



З метою вдосконалення поширення урядових повідомлень та відокремлення 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*⁶³). Ним визначено також «заборонений контент» – матеріали, що містять загрозу державній політиці, є сексистськими, заохочують насильство або пропагують урядові досягнення.

Межі Закону також поширюються на рекламні 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 контролю⁶⁴. 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*).

⁶³ 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

⁶⁴ 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*⁶⁵. Індекс включає такі показники, як публічність та доступність законів, стабільність законів, право на звернення до уряду та участь громадськості, доступність офіційної інформації за запитом⁶⁶.

Нідерландська система консультативних і дорадчих органів забезпечує органам державної влади численні канали отримання зовнішніх ідей та пропозицій⁶⁷. 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 принципом⁶⁸.

Прем’єр-міністр - Міністр із загальних питань* 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 суспільства⁶⁹.

Міністерство із загальних питань (*Ministerie van Algemene Zaken*)⁷⁰ є найменшим з усіх міністерств Нідерландів та має лише один генеральний директорат – Державну інформаційну службу (*Rijksvoorlichtingsdienst – RVD*)⁷¹.

Державну службу комунікацій (*Dienst Publiek en Communicatie, DPC*) було створено в 2005 році як частину *RVD*⁷², проте з 2009 року вона є самостійним структурним підрозділом

⁶⁵ The Rule of Law Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

⁶⁶ 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
<i>Окремі показники</i>			
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

⁶⁷ NETHERLANDS / B.J.S. Hoetjes [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsNetherlands.pdf>

⁶⁸ Государственное финансирование в Нидерландах / Национальная Академия Финансов и Экономики. – Гардінксфелд-Хізелдам, 2013. – С.12.

* 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.

⁶⁹ Mediawet (2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/geldigheidsdatum_26-02-2014

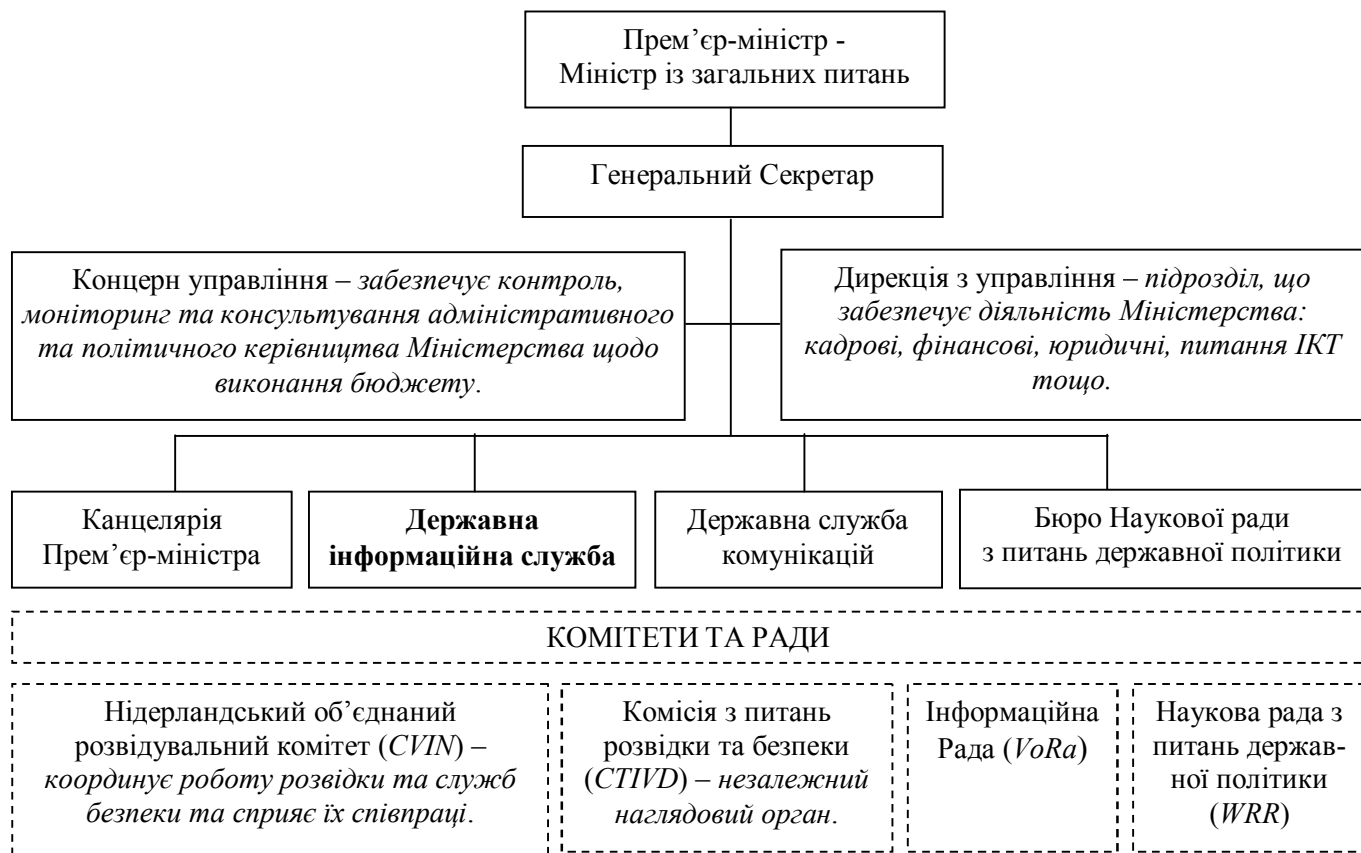
⁷⁰ Ministerie van Algemene Zaken: Organogram [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram>

⁷¹ 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>

⁷² Instellingsbesluit baten-lastendienst Dienst Publiek en Communicatie [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wetten.overheid.nl/BWBR0017293/geldigheidsdatum_25-01-2014

Міністерства – відомчим агентством⁷³. 3 грудня 2011 року *DPC* визнана як Центр державних закупівель щодо сфери комунікацій (*Inkoop Uitvoerings Centrum Communicatie, IUC*)⁷⁴.

Разом у Міністерстві працюють приблизно 300 осіб адміністративного персоналу⁷⁵. Якщо раніше більшість складали співробітники *RVD*, то на сьогодні 40 % штатних одиниць Міністерства припадає на *DPC*⁷⁶.



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 Нідерландів⁷⁷.

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*

⁷³ Rijksoverheid / Geschiedenis. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/geschiedenis>

⁷⁴ Agentschap DIENST PUBLIEK EN COMMUNICATIE : Begroting van baten en lasten [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting.kst186601_7.html

⁷⁵ Het Ministerie van Algemene Zaken / POLITIEKCOMPENDIUM.NL [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1/j9vvh40co5zodus/vh4vamhcm0zq>

⁷⁶ Vaststelling begroting Ministerie van Algemene Zaken [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting.kst186601_5.html

⁷⁷ The Role of Public Administration in Providing Information: Information Offices & Citizens Information Services / Édes, Bart W. // An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information : Conference Proceedings. – Maastricht, 2000. – P.14-15

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 королівській 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 Твіттері. З вересня 2011 року інформацію на сайті адаптовано для смартфонів за допомогою додатка *Royal House*⁷⁸.

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-третє, *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-міністрі⁷⁹.

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 тижні* 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 міністерствами⁸⁰. Вона також сприяє гарантуванню певної однотипності презентування урядової політики та ефективності урядової інформаційної діяльності, а також досягнення економії при реалізації міжвідомчих комунікативних заходів.

⁷⁸ Rijksvoorlichtingsdienst [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.koninklijkhuis.nl/encyclopedie/organisatie/rijksvoorlichtingsdienst/>

⁷⁹ Rijksvoorlichtingsdienst [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/rijksvoorlichtingsdienst>

* VoRa зустрічалася щотижня до запровадження координаційної групи та DPC.

⁸⁰ Commissies en raden. Voorlichtingsraad (VoRa) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/commissies-en-raden>

З 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 міністрами⁸¹.

З 2007 року *VoRa* запровадила окреме фінансування для укріплення спільної урядової комунікації. Метою є – згідно з рекомендаціями Комісії *Wallage* – подальше посилення комунікативного зв'язку «влада - громадськість»⁸². Зокрема, на 2012 рік за програмою спільної комунікації було заплановано 15 проектів із загальним бюджетом 1,5 млн євро⁸³.

Діяльність Ради також включає перевірку здійснення медіа-кампаній, що проводяться міністерствами. Щороку уряд звітує до Нижньої палати Парламенту щодо результатів проведених кампаній⁸⁴.

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 та 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 комунікації⁸⁵.

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*; розробляє рекомендації для міністерств і спеціалізованих установ з питань комунікації; супроводжує медіа-кампанії; забезпечує централізований медіа-баїнг; оцінює ефективність закупівель, контрактів та окремих

⁸¹ Voorlichtingsraad [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nl.wikipedia.org/wiki/Voorlichtingsraad>

⁸² Ontwikkeling van overheidscommunicatie [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/onderzoeken-naar-overheidscommunicatie>

⁸³ Jaarprogramma Gemeenschappelijke Communicatie 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarplannen/2012/02/10/jaarprogramma-gemeenschappelijke-communicatie-2010.html>

⁸⁴ Achtergrondinformatie campagnes [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/achtergrondinformatie-campagnes>

⁸⁵ The Role of Public Administration in Providing Information: Information Offices & Citizens Information Services / Édes, Bart W. // An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information : Conference Proceedings. – Maastricht, 2000. – P.14-15

проектів; підтримує уряд у подальшій професіоналізації комунікативної діяльності через розвиток освіти та наукові дослідження⁸⁶.

Співробітники *DPC* є спеціалістами таких напрямів: медіа-консультанти, менеджери кампаній і консультанти щодо знань, дослідники та фахівці зі зв'язків з громадськістю (за традицією голландці їх називають по-іншому – *publieksvoorlichters*). Відповідно до принципів функціонування та завдань Служби визначено чотири вимоги щодо кваліфікаційних характеристик співробітників: орієнтація на клієнта, орієнтація на результат роботи, орієнтація на співпрацю та ініціативність⁸⁷.

До служби може звернутися будь-яка державна установа чи організація-підрядник. *DPC* є відомчим агентством (*baten-lastendienst*) – децентралізованим органом державного управління* 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 та змісту інформаційної та комунікативної діяльності.

Реакція на запити населення полягає в інформуванні громадян телефоном, електронною поштою, через відповідні сайти. *DPC* забезпечує комунікацію 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; реєстрацією доменних імен для органів державної влади; оптимізацією сайтів; аналізом тенденцій розвитку веб-технологій щодо підвищення якості та 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: відеорелізи; новини; тематичні зображення; відеоповідомлення; інфографіка тощо.

Завдання візуальної комунікації полягають, зокрема, у проведенні консультацій уряду з питань візуальної комунікації; перевірці та адекватному перекладі тексту на зображеннях та

⁸⁶ Rijksoverheid / Dienst Publiek en Communicatie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/az/organisatie/organogram/dienst-publiek-en-communicatie>

⁸⁷ De klantgerichte overheid: Interview JCM Veenman (directeur Dienst Publiek en Communicatie) & RP van Oosteroom (plv. directeur). – 29 augustus 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.netwerkklantgerichtheid.nl/Library/Assets/cases/uitvoeringsorganisaties/dpc.pdf>

* У другій половині 80-х років набула поширення концепція належного управління (New Public Management). Її завданням, зокрема, було скорочення чисельності центрального уряду у спосіб децентралізації органів влади і передання 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 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). [Государственное финансирование в Нидерландах / Национальная Академия Финансов и Экономики. – Гардінксфелд-Хізелдам, 2013. – С.31-32.]

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 і розвитку медіа-платформи для відео, фото та аудіо.

Важливим напрямом діяльності *DPC* є обслуговування державного інтранет-порталу *Rijksporaal*⁸⁸, що уможливорює обмін знаннями та розвиток співробітництва між різними державними відомствами в режимі он-лайн.

Показники діяльності *DPC* за перший рік роботи (2005 р.) є такими⁸⁹:

- фінансовий обіг склав 140 млн євро;
- за рахунок спільного медіа-баїнгу 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 *DPC*⁹⁰. 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 співробітниками інформаційних 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*.

⁸⁸ 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>

⁸⁹ De klantgerichte overheid: Interview JCM Veenman (directeur Dienst Publiek en Communicatie) & RP van Oosteroom (plv. directeur). – 29 augustus 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.netwerkkantgerichtheid.nl/Library/Assets/cases/uitvoeringsorganisaties/dpc.pdf>

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

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 просторі⁹¹.

Скоординована інформаційна політика органів влади це не контроль над інформаційним простором, а забезпечення за допомогою інформації єдності держави та непорушності державницьких засад⁹².

Віце-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 сфері міжнародних відносин, комунікацій та зв'язків з 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 країні⁹³. **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 протистояння⁹⁴. **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 Україні⁹⁵.

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»⁹⁶.**

⁹¹ 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

⁹² 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

⁹³ Український кризовий медіа-центр інформуватиме світ про події в державі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ukraiinskiy_krizoviy_media_tsentr_informuvatime_svit_pro_podiii_v_derzavii_1914819

⁹⁴ «Інформаційна сфера потребує реформування у найкоротші строки», – голова Держкомтелерадіо Олег Наливайко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsju.org/article/3342>

⁹⁵ Про Інформаційно-аналітичний центр : Указ Президента України №398/2014 12 від квітня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/17330.html

⁹⁶ 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

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 з питань взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади⁹⁷ – 2002 р.

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»⁹⁸ 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 суспільства⁹⁹ – 4.09.2006 р. – 1.04.2011 р.¹⁰⁰

До того часу віце-прем'єр-міністри, які вели гуманітарний напрям, несли відповідальність за «розроблення та реалізацію державної політики в політико-ідеологічній сфері»¹⁰¹, після того відповідний напрям діяльності або взагалі не згадувався, або визначався загальною – як «розвиток інформаційного суспільства та інформаційної безпеки; інформаційної та видавничої сфери»;

3) схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»¹⁰² – 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 механізми здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади та організації процесу роз'яснювальної роботи.

⁹⁷ Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / Навч. посібник за заг. ред. кандидата наук з державного управління Н. К. Дніпроенко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С.41.

⁹⁸ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ІІ, із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>

⁹⁹ 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 № 1269 від 04.09.2006 р. (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1269-2006-%EF>

¹⁰⁰ 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 № 456-р від 17.03.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-2010-%D1%80/ed20100317>

¹⁰¹ Див. наприклад: Про розподіл функціональних повноважень керівництва Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 993-95-п від 11.12.1995 р. (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 № 74 від 27.01.2006 р. (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=74-2006-%EF>

¹⁰² Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 85-р від 13.01.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-%F0&new=1>

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 громадськістю¹⁰³. Проте наступний крок, спрямований на упорядкування структури апаратів ЦОВВ, став по суті, навпаки, – дезорганізуючим: Постанова Кабінету Міністрів 2005 р.¹⁰⁴ визначила можливі типи структурних підрозділів (департамент, відділ, сектор), оминаючи питання щодо конкретних переліків. Не прояснює це питання і закон про «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁰⁵: «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 закону¹⁰⁶ (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 України¹⁰⁷, що мала проводити щомісячні брифінги та щоквартальні наради-семінари керівників означених служб. Останні, у свою чергу, повинні були щотижня інформувати 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 засобам 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.¹⁰⁸ пропонувалася взаємодія цих підрозділів з Головним управлінням інформаційної політики Адміністрації Президента України, Управлінням зв'язків з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України,

¹⁰³ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1550 від 15.10.2002 р. (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1550-2002-%EF&new=1>

¹⁰⁴ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 12.03.2005 р. (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=179-2005-%EF>

¹⁰⁵ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/conv/page>

¹⁰⁶ 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>

¹⁰⁷ 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>

¹⁰⁸ 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>

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...»¹⁰⁹. Так, до складу підрозділу увійшов сектор методичної роботи та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо консультацій з громадськістю, який проіснував до початку 2006 р.*

П правонаступники – Управління став Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України, Управління у зв'язках з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України – відповідного окремого завдання з координації не виконували¹¹⁰.

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.

¹⁰⁹ 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=>

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

¹¹⁰ Положення про Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України (2006 р.); Положення про Управління у зв'язках з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України (2008 р.)

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 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 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 засвідчують 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 та 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 XX 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 і реалізації державної політики з питань прозорості та 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 «приклад», скільки «набираючись розуму», запозичати «самі тільки принципи»¹¹¹.

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

- когерентності;
- гнучкості;
- відповідальності керівника та органу влади¹¹²;
- 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 (осовою) 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 (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 проєктів 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;

¹¹¹ Токвіль А. Про демократію в Америці: У двох / Переклад з французької Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка / Передмова Андре Жардена. – К., Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – С.22.

¹¹² 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].

- *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 даному етапі суспільно-політичного розвитку.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: міжнародний досвід.....	5
1.1. Норвегія	5
1.2. Велика Британія.....	10
1.3. Німеччина	15
1.4. Іспанія	21
1.5. Нідерланди	25
2. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики в Україні	31
Висновки	35
Рекомендації.....	38