

УДК 070:004:323.232(477)

О.А. Сищук

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано сучасне комунікаційне середовище, в якому працюють комунікаційні підрозділи органів виконавчої влади. Визначено засади планування комунікаційної діяльності, особливості переходу від спонтанної до стратегічної комунікації.

Ключові слова: урядова комунікація, реформи, фінансування, професіоналізація, стратегічна комунікація.

I. Вступ

Комунікаційне забезпечення державного управління є однією з важливих передумов ефективного врядування. В умовах демократичної системи України закономірним є подальший розвиток діалогу влади та громадськості. Науковці слушно зауважують, що "комунікації влади не лише підсилюють ефективність її роботи, вони є суттєвою її складовою. Тобто це не допоміжний, а основний інструментарій" [9]. Також вони звертають увагу на те, що "застосування політичними акторами тих чи інших засобів налагодження інформаційних контактів зі своїми партнерами та конкурентами безпосередньо пов'язано з наявністю в них необхідних для цього ресурсів, а також гуманітарних навичок і технічних умінь використання таких прийомів спілкування" [6, с. 3–4].

На думку М. Грачова [2, с. 8–9], в умовах становлення інформаційного суспільства визначальну роль відіграватимуть комунікаційні можливості й ресурси органів державної влади та управління, політичних партій, рухів і конкретних політиків, їх здатність до ефективної комунікації як цілеспрямованої інформаційної взаємодії з "керованими" суспільними групами чи виборцями, що передбачає формування чи коригування громадської думки. Науковець вважає, що таку комунікацію нині слід визнати "одним із найважливіших аспектів легітимації влади", який потребує ґрунтовного вивчення.

У зв'язку із цим актуальність статті зумовлена необхідністю аналізу роботи комунікаційних підрозділів органів виконавчої влади, а також можливостей удосконалення та стандартизації їхніх комунікаційних практик.

Серед дослідників, які працювали над питанням комунікаційної взаємодії органів державного управління на пострадянському просторі, можна виокремити Г. Почепцова (вивчав досвід комунікації влади в публічному просторі, можна виокремити Г. Почепцова (вивчав досвід комунікації влади в публічному просторі, моделі впливу в інформаційних кампаніях), О. Матвейчева (досліджував

особливості соціального програмування в державному управлінні), Н. Дніпроенко (зробила вагомий внесок у вивчення комунікації органів державної влади в умовах кризи, планування й проведення державних комунікаційних кампаній; розробку демократичних стандартів комунікаційної роботи органів державної влади), В. Бебика (аналізував специфіку менеджменту інформаційно-комунікаційних (пресових) служб, критерії оцінювання ефективності їх діяльності), В. Комаровського (приділив увагу соціальному контексту політико-адміністративного управління, формам і методам взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ), Д. Ольшанського (досліджував комунікативні аспекти політичного консалтингу, використання PR-технологій у політиці). Наукове обґрунтування окремих аспектів цієї проблематики здійснено в дисертаційних роботах Т. Громової (вивчала досвід комунікаційної взаємодії регіонального органу управління з громадськістю), В. Мінаєвої (досліджувала принципи організації та засоби забезпечення урядового PR), Д. Чегіна (виокремив стратегії легітимації політичних режимів за допомогою державної комунікації), О. Мех (приділила увагу аналізу роботи служби зі зв'язків з громадськістю в органах виконавчої й законодавчої влади та місцевого самоврядування), Л. Руїс Мендісаль (аналізувала зв'язки з громадськістю як комунікативний аспект державного управління), Г. Несвіт (розглядала інформаційну політику держави як фактора реформування суспільства). Зауважимо, що в працях науковців недостатньо представлено власне комунікаційний складник комунікаційної взаємодії органів держуправління, оскільки домінують політологічний і соціологічний підходи дослідження проблеми.

Утім, як зазначає Г. Почепцов, державні комунікації залишаються "найменш дослідженою сферою комунікацій". У контексті України науковець пояснює це відсутністю громадянського суспільства, яке могло би "тиснути на владу". Такий тиск, у свою чергу, змусив би державні інститути "активніше

відповідати перед суспільством” [8]. Російська дослідниця Т. Громова також наголошує, що, на відміну від електоральної комунікації, “аспект комунікаційної взаємодії влади й суспільства, спрямований на формування постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності існуючого порядку й надання йому стабільності, практично не досліджений” [3, с. 43].

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати проблемні аспекти комунікації органів виконавчої влади; виокремити пріоритети діяльності комунікаційних підрозділів; визначити можливість раціоналізації комунікаційних практик.

III. Результати

В яких умовах відбувається нині комунікаційна діяльність органів виконавчої влади? Актуальним для розвинутих країн світу та України є висновок Центру державної комунікації – структурної одиниці Секретаріату Кабінету Міністрів Великобританії. На думку його фахівців, наразі урядові набагато складніше встановлювати контакт і переконувати цільову аудиторію. “Недовіра до влади, соціальна диверсифікація, фрагментовані аудиторії й велика кількість комунікаційних каналів роблять це завдання все важчим” [10].

Заслуговує на увагу аналітична доповідь Наукової ради Міністерства оборони США про нові умови, в яких нині повинен комунікувати уряд. Серед характеристик цього нового середовища: все глибше проникнення та швидший рух інформації; наявність практично безмежного вибору інформаційних ресурсів у більшості індивідів; зміни в оцінках і ставленні громадян, згідно з даними політичних і маркетингових опитувань, відбуваються все швидше; “стан змін” є постійним станом для політики та бізнесу [12, с. 48].

Виступаючи в Раді з міжнародних відносин (“мозковий центр” у США), экс-міністр оборони Д. Рамсфелд зазначив: “Уряд Сполучених Штатів повинен створити інституційні можливості прогнозувати й реагувати в межах того самого новинного циклу. Це вимагатиме встановлення 24-годинних “прес-операційних” центрів, “підняття” інтернет-операцій та інших каналів комунікації до однакового статусу поряд із традиційними прес-зв’язками ХХ ст. [11].

Вважаємо, що забезпечити готовність комунікаційних підрозділів органів виконавчої влади України до таких викликів без суттєвого підвищення їхньої ролі в роботі кожного відомства, належного інтелектуального та фінансового забезпечення неможливо.

У контексті проблемних питань функціонування комунікаційних підрозділів найважливішим є професійна підготовка фахівців із взаємодії з громадськістю, зокрема, їхній

недостатній рівень знань сучасного комунікаційного інструментарію. Мова йде про:

- спін докторинг (інформаційна підготовка до події; виправлення інформаційної ситуації, коли події розгортаються не так, як потрібно; підтримка інформаційної уваги до події, коли вона вже завершена);
- вироблення й фіксацію найважливішого повідомлення;
- менеджмент сприйняття, що є частиною методологій військових у галузі психологічних операцій;
- репутаційний менеджмент, який розглядається як методологія вироблення позитивного іміджу [7, с. 48]. Фактично на порядку денному органів державної влади стоїть питання про необхідність ведення високопрофесійної пропагандистської діяльності. У цьому контексті ми розглядаємо пропаганду як “систематичні зусилля, спрямовані на завоювання суспільної підтримки тих чи інших поглядів або дій” [1, с. 15].

Наразі найбільш затребуваними в комунікаційних підрозділах органів виконавчої влади є, насамперед, тактичні завдання. Йдеться про виконання таких функцій у межах компетенції:

- підготовка та поширення в засобах масової інформації офіційної інформації про діяльність керівництва й центрального органу виконавчої влади в цілому;
- організація інтерв’ю та інших форм спілкування зі ЗМІ посадових осіб відомства;
- оперативне опрацювання журналістських запитів та забезпечення надання на них відповіді в термін, передбачений Законом України “Про інформацію”;
- здійснення моніторингу інформації про діяльність міністерства чи центрального органу виконавчої влади, висвітленої в медіа для інформування керівництва державного органу;
- організація прес-конференцій, брифінгів, конференцій, зустрічей, інтерв’ю та коментарів посадових осіб відомства для представників центральних, регіональних і міжнародних засобів масової інформації;
- аналіз та підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів для проведення “круглих столів”, “гарячих ліній” тощо за участю керівництва державного органу в засобах масової інформації;
- підготовка прес-релізів, текстових, відео- та фотоматеріалів про діяльність керівництва й міністерства чи центрального органу виконавчої влади в цілому;
- сприяння та надання структурним підрозділам відомства організаційної, методичної й практичної допомоги стосовно питань взаємодії із центральними та

- місцевими засобами масової інформації, а також роботи з громадськістю;
- оприлюднення інформації про керівництво відомства й державного органу на офіційному веб-сайті та сторінках у соціальних мережах.

Відтак, необхідно змінити пріоритети комунікаційних підрозділів – розпочати роботу над переходом від спонтанної до стратегічної комунікації, яка “передбачає застосування наукового підходу, зокрема проведення аналізу проблеми, визначення мети, цільових груп, стратегії, методів і каналів, а головне – планованість і результативність. Складовими процесу також повинні бути моніторинг та подальша оцінка результатів” [4, с. 27]. Виділяють дві основні стратегії роботи спеціаліста зі зв’язків з громадськістю, які доречно застосовувати й у державному управлінні: “постійне роз’яснення” (робота, у ході якої контролюється кожен контакт з громадською думкою) і “промінь прожектора” (увага публіки прикута до типової для всієї організації деталі чи аспектові й затримується на ньому) [1, с. 67].

Зауважимо, що керівництво держави неодноразово звертало увагу міністерств та інших органів центральної виконавчої влади на необхідність посилення системного діалогу із суспільством і ЗМІ про мету та зміст соціально-економічних реформ. Як приклад роботи органів державної влади в правильному напрямку, зокрема, виділимо затверджений у квітні 2011 р. на виконання Указу Президента України № 1119 План заходів щодо підвищення ефективності висвітлення діяльності органів виконавчої влади.

Серед найважливіших кроків, передбачених документом: створення експертних груп у складі фахівців відповідної галузі для надання коментарів та оцінок для ЗМІ щодо діяльності органів влади та здійснюваних в Україні реформ; запровадження на офіційних веб-сайтах спеціальної рубрики, присвяченої реформам; оперативне реагування на появу в ЗМІ інформації, яка може негативно вплинути на сприйняття громадянами змісту реформ; проведення щоквартальних навчально-методичних семінарів із працівниками підрозділів і служб, які забезпечують співпрацю із засобами масової інформації, громадськими організаціями. Зауважимо, що збільшення функцій комунікаційних підрозділів органів виконавчої влади без пропорційного підвищення їхнього матеріально-технічного забезпечення, а також зміцнення кадрового ресурсу може призвести до неналежної реалізації цього плану заходів.

Наступна проблема – постійна реорганізація комунікаційних підрозділів, що зумовлює велику плінність кадрів. Наприклад, згідно з наданими нам органами виконавчої влади даними, штатна чисельність структу-

рних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів, відповідальних за комунікації з громадськістю в 2002–2012 рр. становила:

2002 р. – Управління зв’язків з громадськістю – 16 осіб;

2005 р. – Управління зв’язків з громадськістю – 25;

2008 р. – Департамент комунікацій влади та громадськості – 43;

2009 р. – Управління у зв’язках із засобами масової інформації – 40; Управління у зв’язках з громадськістю – 55;

2011 р. – Департамент інформації та масових комунікацій – 61;

2012 р. – Департамент інформації та комунікацій з громадськістю – 36 осіб.

При цьому, відповідно до Положення про Секретаріат КМУ, до компетенції департаменту належать такі питання: забезпечення в установленому порядку доступу громадськості до інформації про діяльність Кабінету Міністрів через наповнення контентом офіційного веб-сайту (Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади); взаємодії уряду з об’єднаннями громадян, міжнародними організаціями, засобами масової інформації тощо; координації роботи органів виконавчої влади з питань дотримання демократичних стандартів взаємодії з громадськістю тощо. Вважаємо, що значне скорочення штату (яке мало місце в 2012 р.) без відповідного зменшення покладених на підрозділ завдань означатиме неякісне виконання працівниками своїх функцій, концентрацію їхньої уваги на короткострокових (термінових) комунікаційних завданнях, а не на довгострокових (стратегічних).

Як зазначає колишній керівник підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів, відповідального за комунікації, Н. Дніпренко, “необхідно чітко визначити завдання та функції комунікативних підрозділів, розробити уніфікований підхід стосовно формування їх структури та визначення місця в апараті органу влади” [4, с. 42].

Підкреслимо, що така сама систематична реорганізація структурних підрозділів, відповідальних за комунікації, характерна для більшості міністерств і центральних органів виконавчої влади. Зокрема, у Міністерстві культури чисельність сектору взаємодії зі ЗМІ та зв’язків з громадськістю відділу забезпечення роботи міністра становила дві особи, а після реорганізації в 2012 р. сектор інформаційно-аналітичної роботи та зв’язків з громадськістю відділу забезпечення роботи міністра посилили одним державним службовцем. У структурі Міністерства охорони здоров’я діяльність з питань взаємодії з громадськістю здійснює відділ забезпечення зв’язків з Верховною Радою України та громадськістю, який є підрозділом департаменту інформаційно-організаційного

та документального забезпечення (два головних спеціалісти). Діяльність із взаємодії з засобами масової інформації здійснює Управління із забезпечення діяльності міністра охорони здоров'я (патронатна служба). Ці функції в 2012 р. виконував помічник міністра. У Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України чисельність структурного підрозділу, відповідального за комунікації, коливається від 3 до 4 осіб.

У Міністерстві юстиції наявні підрозділи, відповідальні за зв'язки із засобами масової інформації, за звернення громадян, за комунікації з громадськими радами при Міністерстві юстиції, а також за функціонування громадських приймалень з надання безоплатної правової допомоги громадянам. Водночас окремий підрахунок щодо кількості осіб, залучених до комунікації, відомств не здійснює.

Непропорційно великою порівняно з іншими міністерствами та центральними органами виконавчої влади є загальна кількість працівників управління зв'язків із громадськістю Міністерства внутрішніх справ, яка становить 32 особи. До складу управління входять: відділ роботи із засобами масової інформації, відділ телерадіостудії, відділ моніторингу та аналізу ЗМІ, відділ моніторингу дотримання прав людини в органах внутрішніх справ і взаємодії з інститутами громадянського суспільства, а також організаційно-методичний відділ, який, зокрема, здійснює щотижневу підготовку та складання планів заходів щодо взаємодії з громадськістю та ЗМІ.

У Міністерстві інфраструктури відповідальним за комунікації є Сектор з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю, який у 2012 р. налічував чотири штатні одиниці. Сектор є самостійним структурним підрозділом, який підпорядковується безпосередньо керівнику державного органу.

Звернемо увагу на необхідність реорганізації структури відомств центральних органів виконавчої влади, передбачивши, що всі комунікаційні підрозділи перебуватимуть у безпосередньому підпорядкуванні керівництва цих держорганів. Таким чином, роль комунікаційної складової діяльності відомства буде суттєво підвищена.

Ще один важливий аспект – недостатнє фінансування комунікаційної діяльності уряду, яке стає перешкодою для залучення високопрофесійних спеціалістів із приватного сектору, не дає можливості замовити, наприклад, підготовку ефективної комунікаційної стратегії структурної реформи спеціалізованою маркетинговою компанією. Як зазначає Д. Лілекер, у відповідь на розвиток суспільної й технологічної сфери політики Південної та Північної Америки, Західної й

Східної Європи, деяких частин Азії та Австралії запозичили в США ідеї, технології та власне спеціалістів із сфери комунікацій для того, щоб підвищити власний рівень проведення політичних кампаній та урядової комунікації [5, с. 44]. Залучення таких політичних консультантів дасть змогу створити більш раціональну та гнучку організаційну структуру комунікаційних підрозділів органів виконавчої влади, оптимізувати комунікаційні практики, використовувати сучасні моделі інформаційних операцій для аналізу й проектування державних комунікаційних стратегій тощо.

Забезпечення кращих комунікаційних результатів у державному секторі має ґрунтуватися на: використанні науково-дослідницьких розробок і розумінні поведінкових мотивів для впливу на ставлення громадян до тієї чи іншої ініціативи; отриманні консультацій щодо правильного “комунікаційного міксу” для оптимізації ефективності; підтримки “цифрового контакту”, використовуючи новітні технології, зокрема, соціальні мережі.

IV. Висновки

Таким чином, у сучасних умовах зусилля органів виконавчої влади України доцільно зосередити на запровадженні високопрофесійної пропагандистської діяльності, де пріоритетними будуть навички планування й управління комунікаціями. Для цього потрібно підвищити професійний рівень фахівців із взаємодії з громадськістю, стимулювати їх до вивчення та використання сучасного комунікаційного інструментарію; провести реорганізацію структури відомств центральних органів виконавчої влади, передбачивши, що комунікаційні підрозділи повинні перебувати в безпосередньому підпорядкуванні керівництва державних органів; забезпечити належне фінансування комунікаційних підрозділів для їхньої стабільної роботи.

Вважаємо за необхідне посилити координацію комунікаційних підрозділів органів державної влади, а також запровадити на базі Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів практику обміну кращим досвідом комунікаційних кампаній.

Перспективи нашого дослідження зумовлені потребою вивчення основних форм комунікаційної взаємодії органів виконавчої влади, розробки питання результативності урядової комунікації, аналізу новітніх комунікаційних засобів і технологій, які можна використати для покращення інформаційно-роз'яснювальної роботи уряду з громадянами.

Список використаної літератури

1. Бернейс Э. Пропаганда / Эдвард Бернейс; пер. с англ. И. Ющенко. – М.: Hippo Publishing, 2010. – 176 с.
2. Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели,

- векторы развития : монография / М.Н. Грачев. – М. : Прометей, 2004. – 328 с.
3. Громова Т.Н. Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика / Т.Н. Громова // Вестник Российской коммуникативной ассоциации. – 2002. – № 1. – 200 с.
 4. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / [заг. ред. Н.К. Дніпренко]. – К.: Вістка, 2008. – 164 с.
 5. Лиллекер Д.Дж. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Даррен Дж. Лиллекер. – Х.: Гуманитарный Центр, 2010. – 297 с.
 6. Политические коммуникации : учеб. пособие для студ. вузов / [Ю.Ю. Петрунин и др. ; под ред. А.И. Соловьева]. – М. : Аспект Пресс, 2004. – 332 с.
 7. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – 663 с.
 8. Почепцов Г. Забезпечення комунікативних операцій держави [Електронний ресурс] / Г. Почепцов // Медіаграмотність : [сайт]. – Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/3262> (09.12.11). – Назва з екрану.
 9. Почепцов Г. Нові комунікативні можливості у сфері державного управління [Електронний ресурс] // Медіаграмотність : [сайт]. – Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/print/material/8049>(29.12.2012). – Назва з екрану.
 10. COI: 2000s. Brave new world? [Електронний ресурс] // Central Office of Information : [сайт]. – Режим доступу: <http://coi.gov.uk/aboutcoi.php?page=92> (07.12.2011). – Назва з екрану.
 11. Council on Foreign Relations. Speech as delivered by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld [Електронний ресурс] // U.S. Department of Defense : [сайт]. – Режим доступу: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=27> (05.11.2011). – Назва з екрану.
 12. Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication. Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics. – Washington : Pentagon, 2004. – 102 p.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2012.

Сыщук А.А. Проблемные аспекты коммуникационной деятельности исполнительной власти

В статье анализируется современная коммуникационная среда, в которой работают коммуникационные подразделения органов исполнительной власти. Определяются принципы планирования коммуникационной деятельности, особенности перехода от спонтанной к стратегической коммуникации.

Ключевые слова: *правительственная коммуникация, реформы, финансирование, профессионализация, стратегическая коммуникация.*

Syschuk O. Problematic Aspects of Communication of the Executive Branch

The article analyzes modern communication environment in which communication departments of the executive branch operate, principles of communication planning, characteristics of transition from spontaneous to strategic communication. It states that successful government communication should rely on rationalizing current communication practices, sufficient financing for government communication activities and incentives for learning modern communication instruments. Improving planning skills and communication management skills should be a priority for communication departments' specialists in the near future.

Key words: *government communication, reform, financing, professionalisation, strategic communication.*