

# ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

Баровська Анастасія Валеріївна,  
кандидат наук з державного управління

Висвітлено розвиток інституційного та нормативно-правового забезпечення державної комунікативної політики Німеччини у ретроспективі та на сучасному етапі. Проаналізовано структурні зміни Федерального бюро преси та інформації в період 2013–2014 рр. Описано види інформаційної продукції, що її виробляє бюро. Охарактеризовано механізм взаємодії «влада-медіа», центральним елементом якого є співпраця з Федеральною асоціацією преси.

**Ключові слова:** державна комунікативна політика, інституційне забезпечення, Федеральне бюро преси та інформації, Німеччина.

Німеччину називають країною – носієм старих, виправданих часом бюрократичних традицій [1, 2]. Не є винятком і сфера державної інформаційної (а у подальшому – комунікативної) політики.

У 1841 р. у системі адміністративного управління Пруссії було створено першу структуру з питань засобів масової інформації – Урядове бюро преси (*Ministerial-Zeitungsbüro*). Його функція полягала не тільки в інформуванні про державну політику та здійсненні моніторингу преси, а й у запобіганні появи негативних статей у ЗМІ («неправильних повідомлень» преси).

Після офіційного скасування цензури в 1848 р. функції правонаступних установ, таких як Літературний кабінет (*Literarisches Cabinet*, 1848–1850 рр.), Головне управління у справах преси (*Centralstelle für Presseangelegenheiten*, 1851–1860 рр.) і Літературне бюро (*Literarisches Büro*, 1860–1920 рр.) зміщуються до моніторингу преси, внутрішнього інформування пруського уряду та забезпечення контактів з міжнародною пресою. У 1871 р. було створено прес-службу в Міністерстві зовнішніх справ [3, с. 201; 4].

За часів нацизму (1933–1945 рр.) вся інформаційна діяльність уряду здійснювалася через Імперське міністерство народного просвітництва і пропаганди (*Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda*). І хоча відповідну діяльність визнають кроком назад у процесах розвитку державної комунікації [3,

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

с. 202], цей період позначений реалізацією ефективних пропагандистських моделей, що ними досі послуговуються деякі сучасні держави.

Минуле та сьогодення урядової комунікації в Німеччині стало предметом дослідження іноземних та українських науковців. У книзі «Посібник з урядового PR: зв'язки з громадськістю федеральних установ та їх консультантів» (2006 р.) висвітлено широке коло питань:

- суб'єкти урядової комунікації та їх взаємодія;
- від прес-служби до постачальника інформаційних послуг: Федеральне бюро преси та інформації між політикою, медіа та суспільством;
- комунікація федеральних міністерств;
- закон і беззаконня: межі урядової комунікації;
- кризова комунікація уряду;
- щорічний звіт федерального уряду як інструмент формування довіри;
- критерії оцінки та контролю якості урядової комунікації;
- зміни в урядовій комунікації в період Герхарда Шредера [5].

Аналізуються поняття «урядова комунікація» та «урядовий PR». Наголошується, що вони є близькими за змістом і часто ототожнюються на практиці. Зазначається, що відповідну діяльність у Німеччині здійснюють такі основні державні установи:

Відомство федерального канцлера Німеччини (*Bundeskanzleramt* або *BKAmt*), Федеральне бюро преси та інформації (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* або *Bundespresseamt*), інформаційні департаменти федеральних міністерств, які задіяні як у внутрішній (уряд / установа / департамент), так і зовнішній (ЗМК / суспільство) діяльності. Вказується, що поняття «урядова комунікація» рівною мірою охоплює обидва напрями, тоді як поняття «урядовий PR» більше акцентує на зовнішньому складнику [5, с. 18].

Стверджується, що усі завдання урядової комунікації спрямовані на виконання двох її основних функцій: інформаційно-роз'яснювальної і владно-панівної.

Інформаційно-роз'яснювальна функція	Владно-панівна функція
• інформування;	• артикуляція політичних намірів;
• посередництво;	• зміцнення довіри, розуміння; формування прийняття / схвалення;
• просвітництво;	• досягнення влади / утримання влади;
• діалог	• легітимація;
	• комунікація з іншими політичними акторами

Реалізація першої функції регламентована рішеннями Федерального Конституційного Суду (детальніше див. далі). Реалізація другої функції спрямована на забезпечення та розширення отриманої влади, оскільки призначені/обрані посадові особи мають знову і знову завойовувати довіру громадян. Комунікація з іншими політичними акторами спрямована на здобуття підтримки визначених пріоритетів і втілюваних проєктів. Водночас резюмується, що в практичній площині ці функції важко відокремити, і кампанія з інформування може передбачати досягнення інших завдань, наприклад формування довіри [5, с. 19–20].

У книзі також міститься аналіз окремих кампаній: інтегровані комунікації на прикладі кампанії «Рік Ейнштейна»; комунікативна кампанія щодо внесення поправок до Закону про авторське право; інформаційні кампанії щодо реформи охорони здоров'я; кампанія щодо проведення Чемпіонату світу з футболу тощо.

Цикл статей, присвячений різним аспектам німецького досвіду комунікації уряду, опубліковано В. Буренко (2005–2009 рр.) [4, 6–8]. Автор відзначає, що німецькі вчені розмежо-

вують організаційні, або інституційні, та функціональні зв'язки із громадськістю. У першому випадку комунікація здійснюється фахівцями, у другому – політиками (урядовцями), які суміщають цю функцію з головною професійною роллю<sup>1</sup>.

Попри те, що нині існує загальна тенденція професіоналізації комунікативної діяльності органів влади [9, с. 528–529], триває також процес зростання значущості функціонального PR, що розпочався у 80-х роках ХХ ст. із розвитком мас-медіа. Засоби масової комунікації та аудиторія надають перевагу особам, які обіймають відповідальні політичні посади (канцлер, міністр, державний секретар тощо) і є суб'єктами прийняття рішень. Розмова з Федеральним канцлером є для засобів масової інформації більш привабливою, ніж інтерв'ю з речником Федерального уряду [6, с. 74].

Автор описує реформу урядової комунікації, що відбулася наприкінці ХХ ст. Тоді було сформульовано нові вимоги до реалізації зв'язків із громадськістю уряду:

- «навчитися дослухатися до потреб аудиторії» і сприйнятно позиціювати себе;
- боротися з частково втраченою ієрархією тем у ЗМІ та дати аудиторії зрозуміти тематичні пріоритети порядку денного; уможливити змістовну та формальну концентрацію основних політичних думок, головних ідей та цілей урядової політики;

• кожне офіційне повідомлення повинно мати чітке джерело, що, зокрема, потребує застосування корпоративного дизайну.

Згодом спільними зусиллями Бюро та інформаційних підрозділів міністерств було розроблено Концепцію з питань комунікації Федерального уряду: зв'язки з пресою та громадськістю (*Kommunikativen Rahmenkonzeptes der Presse – und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*), що її ухвалено 2 червня 1999 р. Концепція передбачала модернізацію та професіоналізацію відповідної діяльності, зокрема розширення співробітництва та координування між Бюро та міністерствами, спрямоване на запобігання конфліктам планування (початок кампанії у міністерстві А / важлива промова міністра Б / тощо) [5, с. 27].

Було продовжено процес реформування Бюро: 1998 р. його було перетворено на службу з надання послуг і запроваджено структуру,

<sup>1</sup>Наразі більш поширеним є комунікативний підхід до влади. Х. Арендт, одна з засновниць цього підходу, констатувала, що влада не власність або характеристика окремого суб'єкта, а багатостороннє інституційне спілкування.

орієнтовану на результат; протягом осені 1999 р. – весни 2000 р. перевірено відділи Бюро на предмет відповідності виконуваних ними завдань і створюваних продуктів визначеним новим вимогам. У результаті роботи сформовано шість оперативних цілей: підвищення економічної ефективності роботи; професіоналізація змісту; оптимізація змістовної та мовної якості; гармонізація корпоративного дизайну; впровадження системи попереднього виявлення «гарячих» тем; формування порядку денного та використання інтернету як PR-інструменту [7, с. 444–445].

Охарактеризовано функціональні обов'язки структурних підрозділів Бюро того періоду. Розкрито такі напрями інформаційної діяльності, як визначення макротем із метою формування новинного порядку денного у ЗМК, змістовне наповнення макротем, встановлення тематичної ієрархії [7, с. 448].

Наголошено, що діяльність Бюро фінансується окремим рядком Федерального бюджету – 0403. Визначаючи на основі аналізу обсягів фінансування пріоритетні функції Бюро, автор доходить висновків про такий їх розподіл: на першому місці – стратегічні комунікації<sup>2</sup>, на другому місці – інформаційні заходи, на третьому – послуги інформаційних агентств і контакти з пресою [8, с. 448].

У виданні «Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади» (2008 р.) зазначено, що Федеральне бюро преси та інформації надає послуги урядовим установам, ЗМК, громадянам країни, іноземцям. Названо види інформаційної продукції, що її Бюро виробляє, наводяться дані щодо середнього річного бюджету центральних органів виконавчої влади Німеччини на видавничу продукцію (20 млн євро) [10, с. 45, 106].

У статті іспано-німецького колективу співавторів К. Сандерс, М. Канель-Креспо, К. Хольц-Бача (2011 р.) описано основні характеристики інституційного та нормативно-правового забезпечення урядової комунікації у Німеччині, вплив політичної системи на її реалізацію, особливості взаємодії Федерального уряду з Федеральною асоціацією преси [9, с. 529–531].

Водночас, як стверджують німецькі дослідники М. Келер і К. Шустер, належного рівня

<sup>2</sup> Йдеться про такий підхід до визначення напрямів комунікативної діяльності уряду: *інформування*, що охоплює поширення інформації про окремі питання політики, рішення наміри, переговори, та *зв'язки з громадськістю* (або стратегічні комунікації), що передбачають загальну, не пов'язану з конкретним днем або подією презентацію політики [7, с. 443].

систематизації та наукового осмислення досвіду урядової комунікації Німеччини ще не досягнуто [5, с. 21]. Вважаємо, що дана теза не втратила своєї актуальності.

**Метою даної статті** є аналіз інституційного забезпечення державної комунікативної політики Німеччини на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку.

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 16-ти 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 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 для 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 дуже важливою при підготовці політичних рішень і збереженні більшості голосів у парламенті** [9].

Офіційно презентація урядових рішень суспільству є завданням прес-секретаря уряду, який є обов'язковим учасником щотижневих засідань федеральних міністрів<sup>3</sup> та має право голосу. Урядовий речник представляє Федеративну Республіку Німеччина відповідно до сфери власної компетенції. Він має статус державного секретаря<sup>4</sup> та очолює **Федеральне бюро преси та інформації** [11], що

<sup>3</sup> Geschäftsordnung der Bundesregierung GOBReg vom 11. Mai 1951. – Abs. 1 § 23.

<sup>4</sup> Це політична посада вищого рівня в апараті міністерства, що є нижчою лише за посаду міністра, т.зв. міністр без портфеля.

його було засновано 1949 р. Бюро є вищим федеральним органом (*Oberste Bundesbehörde*)<sup>5</sup> та **підпорядковане безпосередньо канцлеру Німеччини**. Бюро надає інформаційні послуги урядовим установам, ЗМІ, громадянам країни, іноземцям. Його завдання можна позначити як внутрішні та зовнішні [12]. 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 мовами [13]. Відповідна інформація подається канцлеру двічі на день;
- здійснення моніторингу громадської думки з метою формування бази даних щодо суспільного ставлення, яка має використовуватися при прийнятті урядових рішень;
- здійснення координування служб міністерств щодо зв'язків із громадськістю.

До другої групи завдань належать:

- інформування суспільства та медіа про політичну діяльність та цілі уряду;
- забезпечення інформацією про Німеччину інших країн 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, *PR*-діяльністю та має внутрішню структуру відповідно до сфер державної політики. У попередні роки *PR*-ом Німеччини в інших країнах займалося Бюро, але ця роль була передана Міністерству за-

кордонних справ<sup>6</sup> під час «червоно-зеленої» коаліції (1998–2005 рр.).

Станом на 1 травня 2013 року чисельність персоналу Бюро налічує до 500 осіб [10, с. 45], приблизно 80 % співробітників працюють у Берліні, ще 20 % – у Бонні.

Організаційна структура Бюро зазнає перманентних змін, проте порівняльний аналіз двох варіантів його структури [14, 15], що представлені на рис. 1, 2, дає змогу дійти висновку про стабільність видів діяльності, сфер і 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** [16]. 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 тижня [17]. Бюро поширює інформацію щодо змін у законодавстві доступною мовою, видає брошури (у т.ч. 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, організовує семінари та конференції за участю урядовців і депутатів, ознайомлення з роботою органів влади громадянами та зустрічі з урядовцями і депутатами, приділяє значну увагу виховній роботі серед дітей і молоді [10, с. 106].

Бюро забезпечує роботу та щоденне оновлення веб-сайтів [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) та [www.bundestkanzlerin.de](http://www.bundestkanzlerin.de).

З жовтня 2011 р. на *YouTube* веде мовлення канал федерального уряду, що транслює відео з актуальних політичних питань. До регулярних відео належать: «Тиждень канцлера», що містить огляд найважливіших заходів;

<sup>5</sup> Структура федеральної виконавчої влади є такою:

- вищі федеральні органи;
- федеральні агентства / відомства – виконавчі органи влади верхнього рівня;
- виконавчі органи влади середнього та нижчого рівня.

Вищі федеральні органи влади – це органи, що мають конституційний статус. До них належать Федеральний Президент, Федеральний Канцлер, Відомство федерального канцлера, Федеральний Конституційний суд, Уповноважений Федерального уряду з питань культури та засобів масової інформації, федеральні міністерства тощо.

<sup>6</sup> Organisationserlass des Bundeskanzlers Oktober 2002, vom 22. BGBl. – I S. 4206.

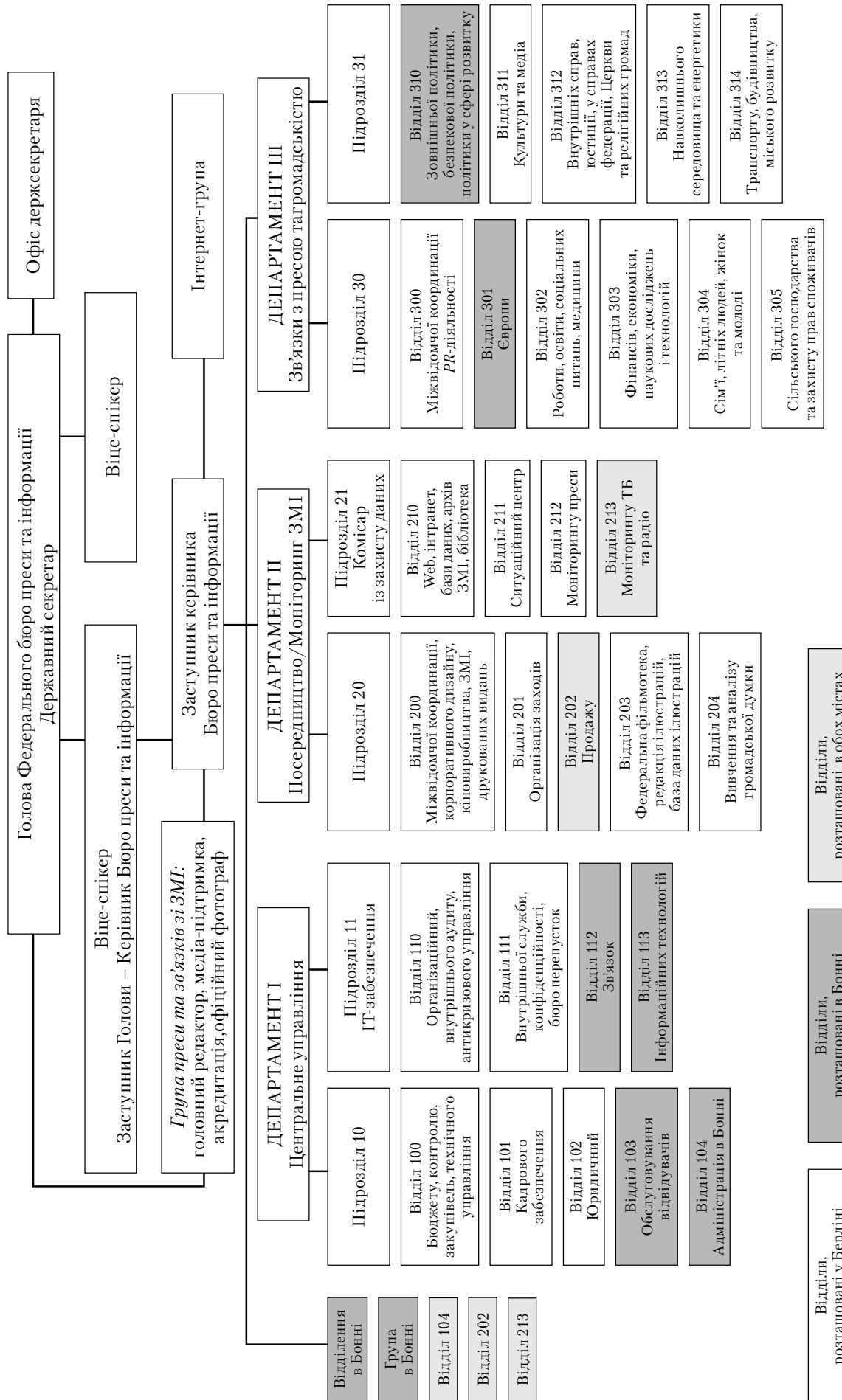


Рис. 1. Структура Федерального бюро преси та інформації станом на 1 травня 2013 року

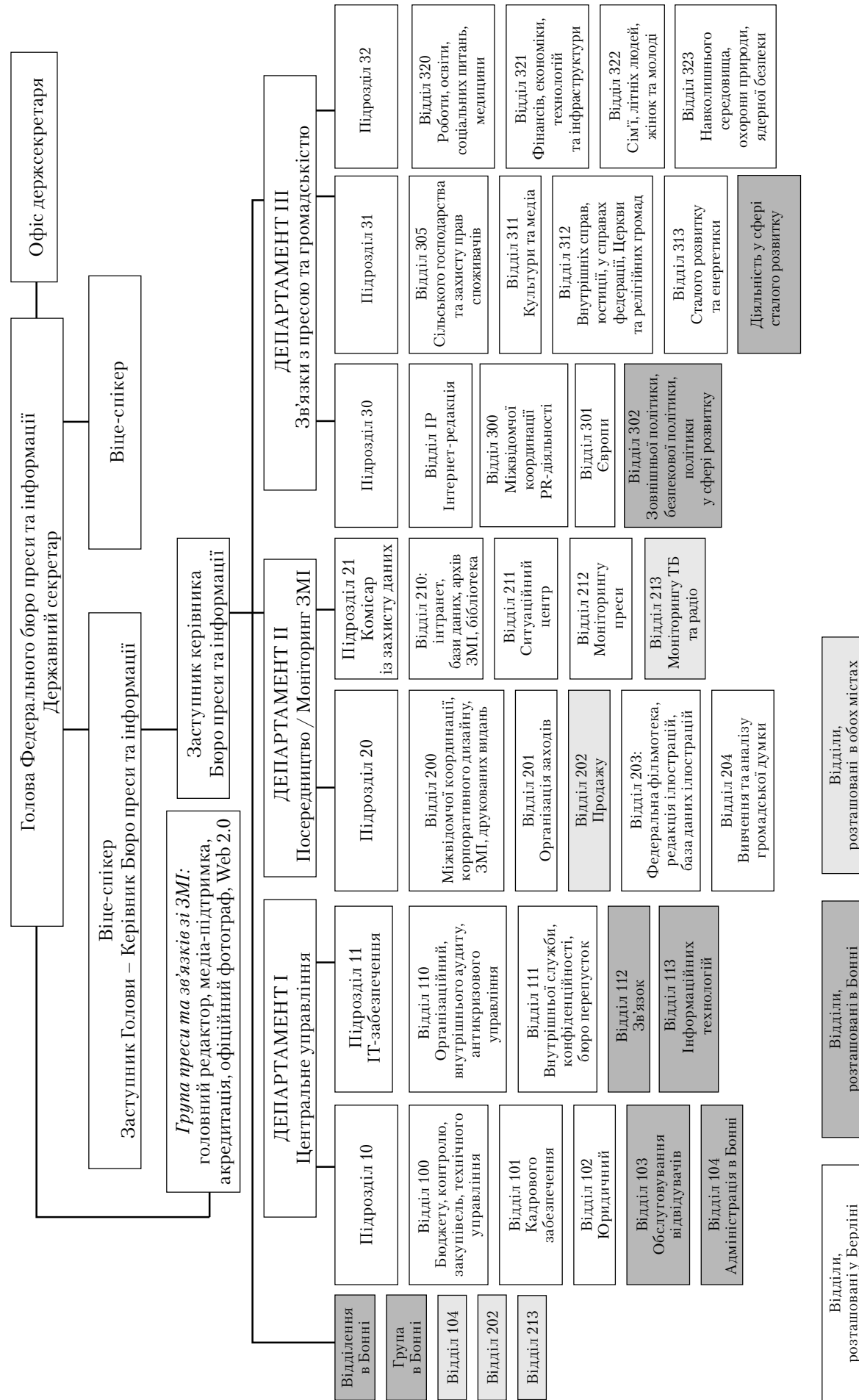


Рис. 2. Структура Федерального бюро преси та інформації станом на 1 квітня 2014 року

*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. Нині цей акаунт має понад 100000 «фолловерів».

Фотографії, що з'являються під час офіційних заходів та інших важливих подій за участю канцлера, розміщуються на *Flickr* [12].

За ініціативи Федерального уряду у співпраці з Інформаційним бюро Європейського парламенту та Представництвом Європейської Комісії 2005 р. був започаткований проєкт-партнерство, спрямований на поширення інформації щодо ЄС у Німеччині. Він реалізується, зокрема, через веб-сайт «Європейська дія» [18], що містить огляд спільних проєктів, інформацію про можливість взяти в них участь, архів публікацій, які можна замовити або завантажити, структурований набір посилок на установи ЄС в Німеччині тощо.

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

Крім Федерального бюро преси та інформації, що репрезентує уряд загалом, міністерства мають власні департаменти преси та *PR*. Вони займаються більш специфічними темами в межах діяльності відповідного міністерства. **З метою гарантування «єдиного голосу» уряду голова Федерального бюро преси та інформації постійно підтримує зв'язок із прес-секретарями 14-ти 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 поштою [19].

У 1949 р. журналісти Берліна зареєстрували асоціацію, відому як Федеральна асоціація преси (*Bundespressekonferenz, BPK*). Будь-який парламентський журналіст може стати її

членом. Нині Федеральна асоціація преси налічує близько дев'ятисот членів. Асоціація організовує прес-конференції, що проходять у її власній будівлі. Тобто прес-секретар уряду та всі політики, включаючи канцлера, постають перед пресою як гості Асоціації.

Перевагою такої моделі співпраці, зокрема, є усталеність графіку спілкування, що забезпечує постійну комунікацію «влада-медіа».

Іноземні журналісти мають аналогічний доступ до урядової інформації: функціонує асоціація іноземних кореспондентів (*Verein der ausländischen Presse in Deutschland, VAP*), яка не тільки організовує власні зустрічі та інтерв'ю з політиками, а й надає можливість своїм членам брати участь у прес-конференціях, організованих Федеральною асоціацією преси [20, с. 52].

Узвичаєними також є т.зв. 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 і 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 [9].

У 2010 р. Федеральне бюро преси та інформації мало бюджет у 16 млн євро для *PR*-діяльності. Міністерства мали відповідні додаткові бюджети, зокрема Міністерство праці та соціальних відносин мало найбільший бюджет – 13 млн євро, а Міністерство юстиції – найменший, а саме 91 тис. євро [20, с. 51].

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<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Одним з основних джерел права у правовій системі Німеччини є рішення Конституційного суду країни. За юридичною силою вони відповідні звичайним законам. Що ж стосується тлумачення Конституційним судом парламентських законів, то вони навіть перевищують за юридичною силою останні. Рішення Конституційного суду стосовно конституційності чи неконституційності законів є вирішальними для подальшої долі цих нормативно-правових актів і є обов'язковими для всіх без винятку державних органів [21, с. 10].

У своєму рішенні 1977 р. суд постановив, що уряд має утримуватися від реклами на користь тієї чи іншої партії та уникати впливу в інтересах окремих партій<sup>8</sup>. 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 дозволену та недозволену комунікативну діяльність уряду та визначив критерії (індикатори) перевірки приналежності комунікативної активності уряду до виборчої кампанії, яка є недозволеною. Ці критерії охоплюють час, спосіб втілення та частоту комунікативної активності<sup>9</sup>.

Водночас цим і наступним рішенням 1983 р. Федеральний конституційний суд не лише підтвердив право уряду займатися активною PR-діяльністю, а й визнав її за необхідну, а також як засадничу передумову досягнення консенсусу в сучасному демократичному суспільстві<sup>10</sup>. Суд підкреслив, що відповідальна політична участь громадян має базуватися на інформації про рішення та заходи, що їх вживають державні органи. Тому уряд так само, як і законодавчі органи, має пояснювати власні вчинки та рішення суспільству.

Результатом рішень 1977 р. та 1983 р. також стало розширення нормативно-правової бази урядової комунікації, зокрема поява підзаконних актів (*by-laws*):

а) федерального уряду, що встановлюють обов'язковість участі глави прес-служби в засіданнях уряду;

б) федеральних міністерств, що регулюють відповідну співпрацю між урядом і окремими міністерствами [20, с. 49].

У 2002 році Суд ухвалив рішення<sup>11</sup> щодо особливостей інформаційної діяльності Федерального уряду в таких чутливих сферах суспільного життя, як захист прав споживачів і реалізація свободи віросповідання. Цими рішеннями Суд підкреслив, що в умовах демократії уряд має швидко та належно реагувати на кризові ситуації, своєчасно надавати публічну інформацію, спрямовану на розв'язання конфліктів у державі та суспільстві, та сприяти громадянам зорієнтуватися в ситуації, що склалася. Понад те, у фокусі уваги інформаційної діяльності уряду мають бути ті важливі суспільні процеси (події), що є поза межами або досі не стали предметом політичної діяльності.

Рішення «Захист прав споживачів: інформація Федерального уряду щодо ринкової діяльності»<sup>12</sup> стверджує таке.

1. Надання державою ринкової інформації не завдає шкоди основним правам, гарантованим статтею 12.1 Основного закону, стосовно конкуренції доти, доки вплив інформації на конкурентну поведінку не призводить до спотворення ринкових відносин, і інформація надається відповідно до правових норм (юридичних стандартів) надання державної інформації.

У контексті конституційного права значущими питаннями є:

- існування обов'язку уряду та збереження поділу повноважень;

<sup>8</sup> Під час передвиборчої кампанії у Бундестаг червоно-жовтий уряд під приводом Гельмута Шмідта опублікував у період з 18 травня по 30 червня 1976 року в десяти найбільших щоденних газетах і журналах матеріали, що стосувалися досягнень уряду в різних сферах. Ці матеріали містили твердження: «Попередній аналіз свідчить, що ми знаходимося на правильному шляху. Ці досягнення є вартими довіри. Ми забезпечимо майбутнє» [5, с. 172]. Також було видано книги й брошури, зокрема з промовами канцлера та членів уряду, накладом понад 1 млн.

Опозиція – ХДС – звернулася до суду, який своїм рішенням 1977 року задовольнив скаргу і визнав, що Федеральний уряд порушив положення статті 20 Основного закону і принцип рівних можливостей, здійснивши публікацію бюджетним коштом, використовуючи ресурси Бюро, на додаткові агітаційні матеріали на користь правлячих партій.

<sup>9</sup> Entscheidung vom 2. März 1977 / Bundesverfassungsgericht // Amtliche Sammlung, BVerfGE 44, 125.

<sup>10</sup> Entscheidung vom 23. Februar 1983 / Bundesverfassungsgericht // Amtliche Sammlung, BVerfGE 63, 230.

<sup>11</sup> Entscheidung vom 26. Juni 2002 / Bundesverfassungsgericht // Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 2621.

Entscheidung vom 26. Juni 2002 / Bundesverfassungsgericht // Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 2626.

<sup>12</sup> У 1985 році в Німеччині стався скандал щодо продажу вина з домішками діетиленгліколя, які є забороненими законом. Ця проблема отримала широкий розголос і потрапила у фокус уваги ЗМІ. Значне занепокоєння в населення викликало те, що точно не було відомо, які саме вина містили ці домішки, а також які наслідки для здоров'я від споживання цього вина можуть бути. Федеральний уряд відреагував на проблему та опублікував список тих вин, в яких діетиленгліколь був знайдений, а також оприлюднив дані фірм-виробників.

Названі фірми подали позов до суду щодо конституційної допустимості (законності) надання державою інформації споживачам. Позивачі стверджували, що їх репутації було завдано шкоди внаслідок публікації списку і що у них впав товарообіг, і отже, їх основні права на свободу професійної діяльності та на захист власності було порушено.



• а також дотримання вимог точності та об'єктивності інформації.

2. Оскільки управляти державою є завданням Федерального уряду, надання інформації в усіх випадках є виправданим, коли присутня федеративна відповідальність, яка може бути здійснена за допомогою інформації.

Рішення «Засадниче право свободи віросповідання як перешкода (бар'єр) інформаційної діяльності Федерального уряду»<sup>13</sup> встановлює таке.

1. Засадниче право свободи віросповідання згідно зі ст. 4.1 та ст. 2 Основного закону не забезпечує від публічних, у тому числі критичних, дебатів, ініційованих органами державної влади щодо носіїв цього права, їх цілей і діяльності. Ця дискусія, проте, має будуватися на принципах релігійної і філософської нейтральності держави і, відповідно, бути стриманою. Держава не може обмовляти, дискримінувати чи викривляти образ релігійної чи філософської спільноти.

2. Відповідно до свого завдання управляти Федеральний уряд може здійснювати інформаційну роботу в будь-якому випадку, що передбачає загальну відповідальність держави, яка (відповідальність) може бути реалізована за допомогою інформації.

3. Для інформаційної діяльності Федерального уряду відповідно до виконання функцій управління немає жодної необхідності в окремому встановленому законом мандаті на додаток до існуючого завдання управляти, навіть тоді, коли це призводить до опосередкованого фактичного утиску основних прав.

Німецькі дослідники стверджують, що названими рішеннями Конституційний суд піддав уряд критиці за неадекватну інформаційну політику [20, с. 49] та підкреслив, що державне управління не вичерпується вико-

<sup>13</sup>Це рішення було ухвалено щодо звернення представників релігійної громади Ошо, яку в більшості країн світу визнано [тоталітарною] сектою.

У Німеччині вона кілька разів позивалася до суду через те, що офіційні особи християнство називали «релігією», а рух Ошо – «сектою», тоді як таке найменування містить відтінок негативного судження. У позові, зокрема, вимагалось називати рух «ною релігійною течією».

Федеральний Конституційний суд скасував рішення Вищого адміністративного суду землі Північний Рейн-Вестфалія від 22 травня 1990 року як таке, що порушує основне право позивача відповідно до ст. 4.1 та ст. 2 Основного закону. Скасовувалося, зокрема, визнання дій заявника «руйнівними», «псевдорелігійними» та звинувачення у маніпулюванні членами громади. Щодо інших складників позову конституційну скаргу було відхилено.

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

нанням законодавства та впливом на його розвиток, а й охоплює поширення інформації у суспільстві.

## Висновки

1. Інституційне забезпечення інформаційної (а у подальшому – комунікативної) політики на території Німеччини запроваджено ще з середини ХІХ ст.; на сьогодні його ядром є Федеральне бюро преси та інформації, створене 1949 року.

2. За комунікативну діяльність федерального уряду відповідає урядовий речник, який:

- має статус державного секретаря;
- очолює Федеральне бюро преси та інформації, що підпорядковується безпосередньо Федеральному канцлеру Німеччини;
- бере участь у щотижневих засіданнях федеральних міністрів та має право голосу.

3. Федеральне бюро преси та інформації є вищим федеральним органом, що:

- здійснює моніторинг ЗМІ та забезпечує його результатами представників федеральної влади;
- проводить дослідження громадської думки з питань, важливих для прийняття урядових рішень;
- координує діяльність комунікативних підрозділів міністерств;
- забезпечує комунікацію «влада-громадськість» і «влада-медіа».

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

5. Механізм взаємодії «влада-медіа» реалізовано передусім за допомогою співпраці з Федеральною асоціацією преси, котра тричі на тиждень організовує прес-конференції, на яких прес-секретар уряду та всі політики, включаючи канцлера, спілкуються з журналістами. Перевагою такої моделі співпраці, зокрема, є усталеність графіку спілкування, що забезпечує постійну комунікацію «влада-медіа».

Напрямами подальших досліджень є формування моделі інституційного забезпечення державної комунікативної політики України на основі міжнародного досвіду.

## Список використаних джерел

1. *Тишкун Юрій*. Генеза державної бюрократії в Німеччині : історико-політологічний аналіз / Юрій Тишкун // Укр. нац. ідея : реалії та перспективи розв. – Львів : Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2011. – Вип. 23. – С. 47–52.
2. *Гейвах П. П.* Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України / П. П. Гейвах // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 1 (12). – С. 163–172.
3. *Bentele Gunter*. From Literary Bureaus to a Modern Profession : The Development and Current Structure of Public Relations in Germany / Gunter Bentele, Stefan Wehmeier // The global public relations handbooks : theory, research, and practice. – Mahwah, IEA. – 2003. – P. 199–221.
4. *Буренко В.* Історичне місце та роль комунікації в системі державного управління Німеччини / В. Буренко // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 413–421.
5. *Köhler Melanie Miriam*. Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern / Miriam Melanie Köhler, Christian H. Schuster (Hrsg.). – Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften. – 2006. – 499 s.
6. *Буренко В.* Засоби масової інформації в системі урядової комунікації Федеративної Республіки Німеччини : теоретико-прикладні аспекти / В. Буренко // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 69–78.
7. *Буренко В.* Федеральна служба з питань преси та інформації в системі урядової комунікації ФРН / В. Буренко // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 442–450.
8. *Буренко В.* Фінансовий вимір інформаційної політики та принципи фінансового забезпечення інформаційної діяльності уряду ФРН / В. Буренко // зб. наук. пр. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 459–469.
9. *Sanders Karen*. 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.
10. *Комунікація : демократичні стандарти в роботі органів державної влади : навч. посіб.* / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.
11. *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/_node.html)
12. *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick.html?nn=391634>
13. *Федеральное ведомство печати и информации* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://emigration.russie.ru/information/sociallife/massmediaandpublicopinoin.htm>
14. *Organigramm BPA / Stand : 1. Mai 2013* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/druckversion-organigramm-bpa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/druckversion-organigramm-bpa.pdf?__blob=publicationFile&v=14)
15. *Organigramm BPA / Stand : 1. April 2014* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/druckversion-organigramm-bpa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/druckversion-organigramm-bpa.pdf?__blob=publicationFile&v=15)
16. *Bundespresseamt* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/aufgabe\\_flash/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/aufgabe_flash/_node.html)
17. *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>
18. *Aktion Europa* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aktion-europa.de/>
19. *Пресс-секретарь канцлера простился с прессой* // Deutsche Welle [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.de/пресс-секретарь-канцлера-простился-с-прессой/a-5846010>
20. *Holtz-Bacha C*. Government communication in Germany : Maintaining the fine line between information and advertising // Government Communication : Cases and Challenges / ed. by Karen Sanders and Maria José Canel Crespo. – N. Y., London : Bloomsbury Academic, 2013. – P. 45–58.
21. *Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина : досвід для України : наук. вид.* / авт.-упоряд. Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : НАДУ, 2010. – 77 с.