

**ДЕРЖАВНА КОМУНІКАТИВНА ПОЛІТИКА НОРВЕГІЇ**

У статті показано, що державну політику Норвегії характеризують ефективність та клієнторієнтованість, що зумовлює інтерес до її дослідження. Проаналізовано державну комунікативну політику Норвегії з другої половини 1950-х років (створення установи, що потім перетворилася на Урядове Бюро інформації) до сьогодення. Висвітлено відповідні нормативно-правові та інституційні зміни.

Ключові слова: державна комунікативна політика, інституційне забезпечення, Партнерство «Відкритий Уряд», Норвегія.

**Баровская А. В. Государственная коммуникативная политика Норвегии.**

В статье раскрывается, что государственную политику Норвегии характеризуют эффективность и клиенториентированность, что обуславливают интерес к её исследованию. Проанализирована государственная коммуникативная политика Норвегии со второй половины 1950-х годов (создание учреждения, которое потом стало Правительственным Бюро информации) и до наших дней. Освещены соответствующие нормативно-правовые та институциональные изменения.

Ключевые слова: государственная коммуникативная политика, институциональное обеспечение, Партнерство «Открытое правительство», Норвегия.

**Barovska A. The Government Communication Policy of Norway.**

The article analyses the main characteristics of Norway's public policy that is effective and customer orientated. These factors determine the interest in its research. It researches Norwegian government communication policy since the late 1950 (the establishing of organization, that has transformed into the Governmental Bureau for Public Information) till present times. The relevant legal and institutional changes are highlighted.

Keywords: government communication policy, institutional support, Open Government Partnership, Norway.

Норвегія є державою, що досягла високих показників у соціальній, економічній, екологічній та інших сферах. Відкриття родовищ нафти і газу уможливило її перетворення з однієї з найбідніших країн Європи (у 50-х роках ХХ століття) на одну з найбагатших та водночас найменш корумпованих у світі [1]. Дослідники також наголошують на такому вагомому складнику успіху країни, як розвиток науки та широке використання можливостей і переваг інформаційної революції [2, 3].

У 2014 р. за індексом людського розвитку<sup>1</sup>, що складається ООН, Норвегія вкотре визнана найкращою державою для проживання, мешканці якої мають один з найвищих рівнів життя у світі [4]. Ці статистичні дані підтверджують і результати загальнонаціонального соціологічного опитування [5]: 87 % норвежців є задоволеними Норвегією як країною для життя, 80 % висловили аналогічне ставлення щодо своїх муніципалітетів<sup>2</sup>. Беззаперечно такі показники обумовлені передусім державною політикою, спрямованою на забезпечення потреб громадян. Прикладом, що добре ілюструє дану тезу, є випробовування систем електронного голосування на національних і місцевих виборах протягом 2011–2013 років [7]. Рішення про проведення експерименту було ухвалене з метою запобігти зменшенню кількості молодих виборців. У звіті щодо результатів експерименту 2013 р. зазначається, що близько 70 тис. громадян (38 % від загальної кількості виборців) взяли участь у електронному голосуванні. Проте докази щодо збільшення загальної кількості тих, хто голосує, або розширення участі окремих соціальних груп (зокрема молоді) відсутні. До того ж виборці висловили побоювання, що в такий спосіб може бути втрачено таємницю голосування, що спотворює саму ідею демократичних виборів. Після низки обговорень у червні 2014 року норвезький Департамент з питань модернізації (*Kommunal- og moderniseringsdepartementet*) ухвалив рішення: «незважаючи на «сильну політичну волю», дозволити людям голосувати за допомогою інтернету, невтішні результати двох експериментів переконали уряд не витратити кошти державного бюджету на системи електронного голосування» [8].

<sup>1</sup> Україна в цьому ж рейтингу посідає 83 сходинку, що на 5 позицій нижче за показник попереднього року.

<sup>2</sup> 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 [6, с. 654].

Загальна ефективність і клієнторієнтованість державної політики Норвегії обумовлює інтерес до її дослідження. В українському науковому дискурсі, присвяченому інформаційній сфері, до досвіду Норвегії звертаються переважно в аспекті становлення інформаційного суспільства. В статті «Норвезькі фіорди інформаційно-комунікаційних технологій» [9] аналізуються програми «eNorge 1.0», «eNorge 2.0» та «Краще використання інформаційних технологій у Норвегії», визначаються проблеми та обмеження їх реалізації. Стаття «Стратегічні напрямки інформаційної політики скандинавських країн: досвід для України» [10] містить перелік норвезьких нормативно-правових документів у сфері ІТ з кінця 80-х років ХХ ст., а також описує етапи еволюції інформаційного суспільства Норвегії: формування (1995–2005 рр.), розширення (2000–2010 рр.), зміна (2005–2015 рр.), реалізація (2010–2020 рр.). У дисертації «Політико-системний вимір інформаційно-комунікаційних стратегій скандинавських країн (Швеція, Фінляндія, Норвегія)» відзначається, що «попри національну специфіку, відмінності в політичних пріоритетах, економічних можливостях й громадській думці щодо інформаційних процесів, зазначені скандинавські країни мають низку спільних цілей та напрямів здійснення інформаційної політики: впровадження нових технологій у системи державного управління й ефективне здійснення політичної влади – забезпечення доступу широкої громадськості до урядової інформації» [2, с.12]. Також у роботі стверджується, що дослідження інформаційної політики скандинавських країн в Україні розпорошені та мають переважно оглядово-історичний характер. Відсутній системний та комплексний підходи до вивчення проблеми формування державної інформаційно-комунікаційної стратегії цих країн [2, с.2]. До цього можна додати лише те, що комунікативна політика Норвегії у принципі залишилася поза увагою українських дослідників.

Хронологію розвитку державної комунікативної політики Норвегії та відповідні інституційні зміни висвітлено у статті норвезького дослідника Т. Слаатта «Ліберальні дилеми та цифровізація державної комунікативної політики» [11]. Основні тези цієї роботи та наведені в ній ключові назви (інституцій і нормативних документів) рзумовили проведення нашого дослідження.

*Метою даної статті є аналіз державної комунікативної політики Норвегії у ретроспективі та на сучасному етапі її розвитку.*

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: влада – громадськість з ідеєю «контенту, створеного користувачами» у спосіб, що відкривав абсолютно нове розуміння публічної інформації. Замість уявлень про публічну інформацію як таку, що «надсилається» з політичної організації або державного органу громадянам, доповідь розглядає її як спільно вироблену та використану з громадянами, а також групами громадян самостійно, у спосіб активних інноваційних практик відтворення різних видів доступної інформації, урядової чи ні, у нові форми публічної інформації. Ідея публічності відтепер реалізується через використання соціальних медіа в процесі обміну інформацією.

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

Ця ідея публічної інформації невітлювана без новітнього розвитку цифрових засобів масової інформації і, зокрема, появи нових соціальних медіа. Принципи дії цифрових технологій «майже є конкретизацією або матеріалізацією давньої мрії про двосторонню комунікацію» [11, с.16].

Як сфера або об'єкт державної політики державна інформація (пізніше – комунікація) отримала визнання в другій половині 1950-х років, коли була створена установа (*Statens Trykningsstjeneste*), 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 характеристику інформації щодо ризиків.

Період 1990–2005 рр. можна позначити як період розквіту та занепаду професійної державної комунікації. У 1992 році в Офіційному звіті уряду «Не тільки слова...» (*Noregs offentlege utgreiingar «Ikke bare ord...»*) було презентовано нові засади державної комунікативної політики. 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 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*» [15]), 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 Церкви<sup>3</sup> (*Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*).

Нова комунікативна політика ґрунтується на принципі когерентності: державні установи мають координувати свою інформаційну та комунікативну діяльність з іншими відповідними державними, муніципальними та приватними підприємствами з тим, щоб забезпечити послідовну та узгоджену появу інформації для реципієнта. Встановлено відповідальність органу державної влади та персональну

---

<sup>3</sup> Міністерство змінило назву 1 січня 2010 року.

відповідальність його керівника і за дотримання цього принципу, і за конкретні інформаційні та комунікативні заходи [12, с.12].

Агентство несе відповідальність за вжиття таких заходів з реалізації комунікативної політики: надання інформації, проведення консультацій і навчання, розроблення інструкцій [16]. 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 службовців [12, с.6, 20].

Наприклад, відділ з питань комунікацій Міністерства державного управління, реформ та у справах Церкви [17, с.10] передає запитання від преси до політичного персоналу та спеціалістів в департаментах. Відділ допомагає пресі та громадськості в пошуку потрібного відділу для отримання коментаря, довідкових матеріалів і роз'яснень. Відділ з питань комунікацій також є важливим «внутрішнім» ресурсом для політичного персоналу та спеціалістів у департаментах: він надає допомогу в підготовці інформації для широкої громадськості та засобів масової комунікації.



Рис. 1. Структура Міністерства державного управління, реформ та у справах Церкви [17, с.4]

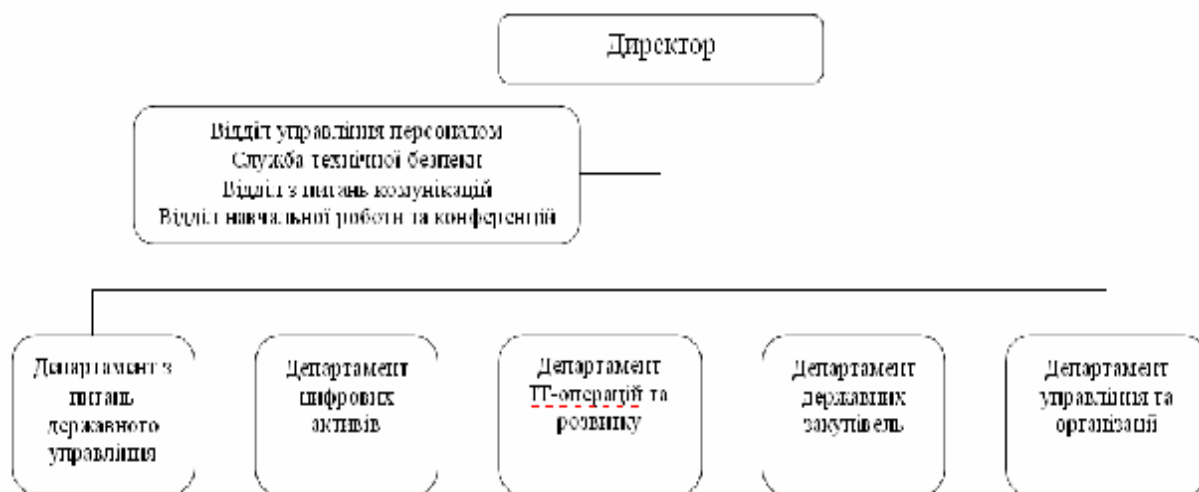


Рис. 2. Структура Агентства з державного менеджменту та електронного уряду [18]

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.) [19], 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»;

- проекту «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.

Проведене дослідження уможливило такі висновки.

1. 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.

2. 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.

3. 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».

4. 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».

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

#### **Список використаних джерел:**

1. Берстад О. Роль Норвегії у світовому політичному та економічному просторі / О. Берстад // Економічний часопис-XXI. – 2010. – № 1–2. – С. 18–20.

2. Політико-системний вимір інформаційно-комунікаційних стратегій скандинавських країн (Швеція, Фінляндія, Норвегія): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Тетяна Сергіївна Михайлюк. – К., 2010. – 19 с.

3. Воронов К. В. У Норвегии свои заботы / К. В. Воронов // Современная Европа. – 2003. – № 3. – С. 84–91.

4. Human Development Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hdr.undp.org/en>

5. The Norwegian Citizen Survey (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vakokybe.vrm.lt/get.php?f.312>
6. Українське суспільство 1992-2010. Соціологічний моніторинг / За ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2010. – 636 с.
7. E-voting experiments end in Norway amid security fears // BBC News [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bbc.com/news/technology-28055678>
8. Ikke flere forsøk med stemmegivning over Internett : Pressemelding, 23.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/ikke-flere-forsok-med-stemmegivning-over-Internett-.html?id=764300>
9. Кобринь Т. С. Норвезькі фіорди інформаційно-комунікаційних технологій / Кобринь Т. С. // Грані. – 2009. – № 4 (66). – С. 139–144.
10. Мельник М. В. Стратегічні напрямки інформаційної політики скандинавських країн: досвід для України // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – №2(40) [Електронний ресурс] / М. В. Мельник. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/6/06.pdf>
11. 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>
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/Informasjonspolitikkk/Statkompol\\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikkk/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-pressemeldinger/pressemeldinger/2009/staten-skal-vare-apen-og-ta-med-innbygge.html?id=582164](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad_2006-2009/nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2009/staten-skal-vare-apen-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](http://www.regjeringen.no/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/e_borger_20.pdf)
15. 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>
16. Statens kommunikasjonspolitikk // Direktoratet for forvaltning og IKT : official web-site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.difi.no/ledelse-og-organisering/statens-kommunikasjonspolitikkk>
17. 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](http://www.regjeringen.no/upload/fad/vedlegg/fad/fad_eng.pdf)
18. Direktoratet for forvaltning og IKT : org kart [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.difi.no/imagearchive/Difi-Org-kart-30-08-2013.png>
19. 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>

*\* Баровська Анастасія Валеріївна – кандидат наук з державного управління, завідувач сектору комунікативних стратегій відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.*