

М. Г. Шклярчук,
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

СУЧАСНИЙ СТАН СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

M. Shklyaruk,
Ph.D student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE CURRENT STATE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

У статті встановлено значення стратегічних комунікацій як інструментарію державного управління в умовах нових викликів інформаційно-комунікаційному простору, механізму їх формування та розвитку. Констатовано, що станом на сьогодні у вітчизняному державному управлінні зроблено лише перші кроки до формування і впровадження у практику системи стратегічних комунікацій. Проаналізовано проблему налагодження ефективних комунікацій держави з громадянським суспільством. Наголошено на існуванні тенденції звуження поняття "стратегічні комунікації" до здебільшого "мілітаристського" сегменту.

Проаналізовано останні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, які стосуються сучасного стану стратегічних комунікацій та подальшого плану дій у зазначеній сфері. Визначено перспективи діяльності органів державного управління щодо розвитку повноцінної системи стратегічних комунікацій в Україні, зокрема обґрунтовано необхідність створення нормативно-правового і практичного підґрунтя для впровадження дієвої системи стратегічних комунікацій у нинішніх умовах державотворення.

The article establishes the importance of strategic communications as a tool of public administration in the face of new challenges to the information and communication sphere, the mechanism of their formation and development. It was stated that at present, in the Ukrainian public administration, only the first steps have been taken to form and implement into the practice of the system of strategic communications. The problem of establishing effective communications between the state and civil society is analyzed. The trend of narrowing the concept of "strategic communications" to the mostly "militaristic" segment is emphasized.

The latest acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine concerning the current state of strategic communications and the subsequent action plan in this area are analyzed. The prospects of activity of public administration bodies in the development of a full-fledged system of strategic communications in Ukraine are determined, in particular, the necessity of creating a legal and practical basis for the implementation of an effective system of strategic communications in the current conditions of state-building is grounded.

Ключові слова: стратегічні комунікації, державне управління, інформаційний простір, публічна дипломатія, зв'язки з громадськістю.

Key words: strategic communications, public administration, information sphere, public diplomacy, PR.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах гіпердинамічного розширення сучасного інформаційно-комунікаційного простору, урізноманітнення потоків та масивів інформації, які заповнюють усі сфери суспільного буття, впровадження ефективних

комунікацій держави з громадськістю є невід'ємною умовою для демократичного державотворення. Водночас нинішній етап його розвитку зумовлює потребу у віднайдені нових механізмів, які дадуть змогу налагодити ефективну взаємодію суб'єктів державного управ-

ління та інститутів громадянського суспільства з метою планування та прогнозування соціально-економічного розвитку держави. Таким механізмом у сучасних умовах інформаційно-комунікаційного простору є система стратегічних комунікацій.

Зважаючи на те, що Україна нині перебуває на початковому етапі запровадження стратегічних комунікацій, україно необхідним є створення єдиного теоретико-методологічного підходу до формування понятійного апарату з питань стратегічних комунікацій, а також нормативно-правової бази, яка б регулювала стратегічні комунікації в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання стратегічних комунікацій є предметом уваги багатьох науковців та науково-експертних центрів.

Іноземний досвід запровадження та функціонування стратегічних комунікацій вивчає, зокрема, А. Баровська. Аналізуючи досвід НАТО, вона зазначає, що діяльність Альянсу зі стратегічних комунікацій є ustalеною практикою, що має місце з 2007 року [1, с. 151]. Сутність стратегічних комунікацій розглядають Д. Дубов, Д. Коник, О. Кушнір, В. Ліпкан, Г. Почепцов та ін. Про необхідність пошуку тенденцій розвитку кваліфікаційних потреб у спеціалістах зі стратегічних комунікацій наголошують Т. Безверхнюк та Т. Сивак.

Докорінний аналіз передумов становлення системи стратегічних комунікацій у державному управлінні здійснений експертом Інституту стратегічних комунікацій громадської організації "Глобальна організація союзницького лідерства" Т. Сивак.

Д. Дубов, розглядаючи проблеми концептуалізації та практичної реалізації стратегічних комунікацій, доводить, що сьогодні ми перебуваємо на важливому етапі — формування моделі побудови системи стратегічних комунікацій, але до самої побудови системи повноцінно ще навіть не приступили [4, с. 19].

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є охарактеризувати сучасний стан та стратегічних комунікацій в Україні як ефективного механізму формування суспільної довіри до органів державної влади.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасних умовах, ускладнених зовнішньою інформаційною та військовою агресією, проблема ефективності державної політики, підвищення рівня взаємодії між державними органами і громадськістю набула важливого значення. Пояснюється це насамперед тим, що в умовах демократичного реформування ключовим фактором державотворчих перетворень виступає рівень суспільної довіри до влади, що значною мірою зумовлює соціальну стабільність суспільства і його готовність включитися до процесів вироблення й ухвалення державно-управлінських рішень у всіх ключових сферах сучасного суспільного буття.

Варто зауважити, що сьогодні в Україні державні комунікації є відкритішими, ніж до Революції Гідності. Після 2013 року відбулися радикальні зміни у суспільній

свідомості, законодавстві, державних пріоритетах, зокрема щодо курсу на європейську інтеграцію, і що характерно — у самій системі державного управління: очищення влади, модернізація державних органів, реформування правосуддя тощо.

Водночас виникає питання, чому ці результати не спричинили підвищення рівня довіри громадськості до держави? На сьогодні вкрай важливим є налагодження комунікацій між владою та суспільством, адже довіра населення України до державних структур залишається на низькому рівні. Численні соціологічні дослідження, проведені останніми роками, показують, що більшість населення скептично налаштована щодо ефективності дій державних органів. Дослідження Центру соціальних експертиз Інституту соціології України, проведене в жовтні 2015 року, показало, що більшість опитаних вважає комунікацію між Урядом та населенням неефективною. Окрім того, що інформації від Уряду недостатньо, 48 % опитаних оцінюють її як таку, що не викликає довіри, а 26,3 % — як таку, що зовсім не викликає довіри [2].

Одним із ключових аспектів цієї комплексної проблеми залишається проблема налагодження ефективних комунікацій держави з громадськістю. Аналіз Переліку структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади України, до повноважень яких належать функції комунікацій [7], показує, що у сучасній структурі майже всіх вітчизняних міністерств (центрального органів виконавчої влади) відсутні підрозділи з питань комунікацій. Крім того, як зазначає Д. Коник, аудит комунікативних ресурсів Уряду, проведений у 2015 році Групою по комунікаційній реформі при Кабінеті Міністрів України, виявив, що лише 13% міністерств мають комунікативні стратегії. Проте навіть наявні комунікативні стратегії часто є формальними документами, оскільки не містять чітких, вимірюваних та досяжних цілей, а також конкретних механізмів їхнього досягнення [6, с. 48]. Очевидно, що для запровадження стратегічних комунікацій на новому якісному рівні потрібна зміна всієї парадигми: перехід від застарілої практики інформування до моделі комунікацій. Комунікативна діяльність повинна бути регламентованою, організованою, плановою, прогнозованою та спрямована на підтримку довгострокових стратегічних цілей та виконання функціональних повноважень.

Важливим аспектом є те, що у державній політиці "комунікація заради комунікації" не має жодного логічного сенсу. Головним завданням будь-якої комунікації є досягнення стратегічної мети, тобто підвищення ефективності діяльності державного органу, встановлення зв'язків та довіри з відповідними соціальними групами — цільовою аудиторією. Тому, як і будь-яка інша діяльність державного органу, комунікація потребує належного планування, моніторингу, прогнозування тощо. Масштабність таких заходів потребує розроблення і реалізації стратегічних рішень — впровадження системи стратегічних комунікацій.

У численних дослідженнях, які на сьогодні вже мають статус "класичних", переважно виділяється три основні складові стратегічних комунікацій:

— публічна дипломатія як комплекс заходів, спрямованих на вивчення та інформування зарубіжної аудиторії і встановлення контактів;

— зв'язки з громадськістю як управління громадською думкою, формування відносин і державних органів або корпоративних структур для об'єктивного осмислення соціальних, політичних або економічних процесів;

— інформаційно-психологічні операції як сплановані форми і методи поширення інформації для здійснення певного впливу на установки і поведінку спільноти [5, с. 321].

Деякі дослідники наголошують на існуванні певної плутанини щодо завдань стратегічних комунікацій, оскільки свідомо чи несвідомо відбувається звуження цього поля до здебільшого "мілітаристського" сегменту. Причину цьому ми вбачаємо у походженні самого терміна "стратегічні комунікації", який бере свій початок у кабінетах НАТО. Механічне копіювання термінології і організаційних особливостей запропонованої моделі стратегічних комунікацій без детального аналізу, вивчення реальної ситуації та глибокого розуміння й усвідомлення самої природи комунікативної взаємодії демократичної держави із громадськістю якщо не нівелює всі ці зусилля, то значно знизить їхню продуктивність, оскільки частина таких заходів постійно спрямовуватиметься на неіснуючі в реальності об'єкти.

Потрібно визнати, що на сьогодні існує принаймні дві моделі "стратегічних комунікацій", які будуються на принципово різних типах відносин між учасниками комунікації.

Наприклад, фахівці Центру дослідження сучасних конфліктів зазначають, що механічно перенесений із натівських посібників термін "публічна дипломатія" (органічний для взаємовідносин суб'єктів різної національної підпорядкованості) стає малозрозумілим і недостатньо обґрунтованим у випадку інформаційної взаємодії українських державних структур із населенням і громадянським суспільством власної країни. Термін "стратегічні комунікації" уперше став використовуватися великими транснаціональними західними компаніями з метою формулювання підходів до просування свого іміджу (і товарів/послуг) до публіки (споживачів). Вже тоді було сформульовано основні принципи стратегічних комунікацій:

- системність, систематичність і послідовність;
- багатоканальність;
- відповідність меседжів-заяв реальному стану справ;
- врахування специфіки аудиторії;
- забезпечення зворотного зв'язку тощо [11].

Аналіз вказаних принципів показує наявність досить чіткої ідентичності з принципами "зв'язків з громадськістю". Зокрема "системність, систематичність, послідовність" вимагають забезпечення відповідності заяв і меседжів об'єктивній реальності, послідовності та адекватності дій державних органів. Але саме у цьому аспекті потрібно зазначити, що процес "стратегічних комунікацій" відрізняється від звичайних комерційних PR-компаній, націлених на просування конкретного продукту/послуги у відносно обмежений часовий проміжок на відносно обмеженій території.

Важливо підкреслити, що вектор спрямованості стратегічних комунікацій НАТО направлений на цільові аудиторії, які здебільшого є зарубіжними, тоді як укра-

їнські реалії змушують концентрувати зусилля насамперед на власне суспільство. Потрібно погодитись із висновками згаданих вище дослідників стосовно того, що довіра між державою і суспільством має тенденцію порушуватися (а саме на це спрямовує зусилля російська інформаційна агресія) також з інших інформаційних підстав. У всіх названих випадках брак прозорості, послідовності в інформаційному супроводженні виникаючих проблем (тобто саме порушення принципів "стратегічних комунікацій") активно використовувався супротивником і внутрішньою "опозицією" для розхитування і послаблення української нації [11].

У цьому аспекті варто вказати, що Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО визначає основні цілі Партнерства у сфері стратегічних комунікацій, які полягають у:

- розвитку спроможностей органів державної влади у зазначеній сфері та усіх її складових на стратегічному та операційному рівнях шляхом надання консультативної і практичної підтримки;
- підтримці співпраці України з експертами, які мають відповідний досвід у сфері стратегічних комунікацій;
- сприянні розвитку в Україні культури стратегічних комунікацій на інституційному рівні, налагодження більш тісного співробітництва з неурядовими організаціями й сприяння розвитку їх спроможності здійснювати стратегічні комунікації в інтересах України;
- досягненні й підтримці найвищих стандартів точності та етики для забезпечення довіри до державної комунікативної політики [3].

Як зазначають автори-упорядники словника "Стратегічні комунікації", для успішного комунікативного процесу важливими складовими також є як створення та розвиток власних каналів передачі інформації, так і отримання доступу до інших необхідних нам каналів інформації, а також врахування таких чинників, як "час" та "швидкість", що визначатимуть актуальність повідомлень. Окрім того, ефективна стратегічна комунікація вимагає синхронізації потоків найважливіших тем, повідомлень та зображень для інформування та впливу на певну аудиторію [8, с. 11—12].

У Річній національній програмі під егідою Комісії Україна — НАТО на 2017 рік передбачено створення системи, яка об'єднуватиме комунікації на рівні реалізації державної політики та матиме на меті:

- зміну підходу держави з "інформувати" на "вислухати / проконсультувати / залучити";
- встановлення механізму координації комунікації між органами державної влади (крос-агентська координація);
- зміну підходу до кризових комунікацій від реагування на кризу до управління ризиками (проблемними питаннями) [9].

До пріоритетних завдань на 2017 рік було віднесено, зокрема:

- забезпечити імплементацію Дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО;

- сформувати політику та координаційний механізм у сфері публічної дипломатії;
- реформувати урядові комунікації;
- створити модель освітньої системи з державних стратегічних комунікацій та розробити план її впровадження.

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні на найвищому державному рівні було визнано відсутність стратегічних комунікацій, несформованість механізму публічної дипломатії та наголошено на необхідності реформування урядових комунікацій. Також як середньострокові цілі було проголошено розроблення та реалізацію національної стратегії України у сфері стратегічних комунікацій, створення відомчої та урядової/міжвідомчої системи стратегічних комунікацій тощо.

У середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плані пріоритетних дій Уряду на 2017 рік визнається, що протягом 2016 року забезпечено реалізацію комунікаційних кампаній: підтримки реформи децентралізації; освітньої комунікаційної кампанії; кампанії з питань енергоефективності; надання електронних послуг для населення; системи охорони здоров'я; запровадження єдиної ціни на газ та вдосконалення механізму субсидій; підвищення мінімальної заробітної плати; висвітлення пріоритетів Державного бюджету України на 2017 рік; боротьби з корупцією; державних закупівель; безоплатної правової допомоги; підтримки внутрішньо переміщених осіб, на тему тимчасової окупації Автономної Республіки Крим; євроінтеграційних процесів; протидії незаконному обігу зброї; підтримки людей похилого віку [10].

У 2017 році реалізується надання комунікаційної підтримки таких реформ (пріоритетних напрямів діяльності) Кабінету Міністрів України: перехід до цифрового мовлення; реформування сектору безпеки і оборони; реформа державного управління; децентралізація; енергоефективність; національно-патріотичне виховання, захист прав людини; реформа освіти, а також поширення соціальної реклами, проведення інформаційних кампаній з нагоди визначних державних подій. За зазначеними напрямами планується проведення не менш як 12 комунікаційних кампаній.

Основними підходами, які пропонується реалізувати, є:

- максимально повне інформування громадськості про діяльність органів влади, забезпечення прозорості і відкритості влади шляхом ефективною співпраці з незалежними засобами масової інформації та журналістами;

- розвиток громадського контролю за наданням населенню повної та об'єктивної інформації і розширення можливостей доступу громадян до світового інформаційного простору, у тому числі до Інтернету.

- Упровадження системи стратегічних комунікацій полягає у створенні нормативно-правового і практичного підґрунтя, зокрема, шляхом:

- скоординованої діяльності органів виконавчої влади;

- створення інституційних спроможностей у структурі органів виконавчої влади, залучених до розбудови системи державних стратегічних комунікацій;

- створення/модернізації, системи моніторингу та аналітики в рамках кризових комунікацій;
- розроблення та впровадження системи підготовки спеціалістів із стратегічних комунікацій.

У середньостроковій перспективі передбачається формування дієвої системи державних стратегічних комунікацій у межах діяльності Кабінету Міністрів України та окремих органів виконавчої влади. Зазначена система включає: розбудову спроможностей державних стратегічних комунікацій, реформу урядових комунікацій, розвиток публічної дипломатії, розвиток сфери інформаційних операцій, розбудову системи кризових комунікацій, розбудову системи професійної підготовки.

Визначалося, що метою застосування стратегічних комунікацій є донесення ключових повідомлень до цільової аудиторії за допомогою відповідних медіа-каналів протягом часу, необхідного для досягнення потрібного довгострокового ефекту, що, зокрема, передбачає координоване та ефективне використання заходів та спроможностей державних комунікацій на підтримку цілей національної політики [10].

На жаль, доводиться констатувати, що і в цьому документі, який повинен був вивести питання формування і реалізації стратегічних комунікацій на новий якісний рівень, залишилась концептуальна помилка та нерозуміння їх головного завдання і природи. Адже "донесення ключових повідомлень до цільової аудиторії" є нічим іншим, як "інформуванням". Тобто, навіть за умови забезпечення виконання цього розпорядження Кабінету Міністрів України у 2020 році в країні продовжуватиме діяти система інформування громадськості, яка, як було вже неодноразово зазначено, є морально застарілим концептом системи державного управління, притаманного суспільствам індустріального та постіндустріального типу.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЗАЗНАЧЕНОМУ НАПРЯМІ

На сьогодні у вітчизняному державному управлінні зроблено лише перші кроки до формування і впровадження у практику системи стратегічних комунікацій. Водночас потрібно наголосити на недостатній усвідомленості та розумінні суті, природи та механізму реалізації стратегічних комунікацій, що вкрай негативно впливає на питання їхньої подальшої імплементації у систему і практику державного управління.

Зокрема, на нашу думку, негативним чинником є той фактор, що поняття "стратегічні комунікації" часто розглядається виключно з позиції безпеки і оборони, ґрунтуючись на підходах, традиціях і принципах, розроблених спеціалістами НАТО, тоді як для України потрібне ширше застосування і розповсюдження та його інтеграція на інші сфери суспільного життя.

Перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямі вбачаємо у розробленні механізму формування системи стратегічних комунікацій в Україні, яка має бути реалізована, зокрема, у площині суспільно-владних відносин, в інформаційно-комунікаційній площині та мас-медійному просторі.

Література:

1. Баровська А.В. Стратегічні комунікації: досвід НАТО / А.В. Баровська // Стратегічні пріоритети. — 2015. — № 1. — С. 147—152.
2. Дзяна Г. Налагодження комунікації між владою і суспільством у період проведення реформ / Г.О. Дзяна, Р.Б. Дзяний. — Теорія та практика державного управління. — 2017. — № 2 (57) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/02.pdf>
3. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/nato/files/Roadmap_Ukr.pdf
4. Дубов Д.В. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації / Д.В. Дубов // Стратегічні пріоритети. Науково-аналітичний щоквартальний збірник. Сер. "Політика". — 2016. — № 4 (41). — С. 9—24.
5. Зовнішньополітичні комунікативні технології: підручник. — К.: Центр вільної преси, 2016. — С. 321.
6. Коник Д. Стратегічні комунікації: посібник для державних службовців / Д. Коник. — К.: Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк, 2016. — С. 48.
7. Міністерства. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245427156
8. Попова Т. Стратегічні комунікації: словник / Т.В. Попова, В.А. Ліпкан / За заг. ред. В.А. Ліпкана. — К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2016. — С. 11—12.
9. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна — НАТО на 2017 рік: указ Президента України від 8 квітня 2017 року № 103 // Офіційний вісник України. — 2017. — № 32 (21.04.2017). — Ст. 990.
10. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275 // Урядовий кур'єр. — 2017. — 11.05.2017. — № 85.
11. Стратегічні комунікації: данина моді чи вимога сучасності? / Центр дослідження сучасних конфліктів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://defence-ua.com/index.php/statti/3036-stratehichni-komunikatsiyi-danyana-modi-chy-vymoha-suchasnosti>
4. Dubov, D. V. (2016), "Strategic communications: problems of conceptualization and practical implementation", *Stratehichni priorytety*, vol. 4 (41), pp. 9—24.
5. *Zovnishn'opolitychni komunikatyvni tekhnolohii [Foreign-political communication technologies]* (2016), *Tsentr vil'noi presy*, Kyiv, Ukraine.
6. Konyk, D. (2016), *Stratehichni komunikatsii. Posibnyk dlia derzhavnykh sluzhbovtziv [Strategic communications. Guide for civil servants]*, *Mizhnarodnyj bank rekonstruktsii ta rozvytku/Svitovyj bank*, Kyiv, Ukraine.
7. Web-portal of Ukrainian Government (2017), "Ministries", available at: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245427156 (Accessed 18 October 2017).
8. Popova, T. (2016), *Stratehichni komunikatsii: slovnyk [Strategic communications: dictionary]*, *FOP Lipkan*, Kyiv, Ukraine.
9. The President of Ukraine (2017), Decree of the President of Ukraine "On Approval of the Annual National Program under the auspices of the Ukraine-NATO Commission in 2017", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/1032017-21670> (Accessed 8 October 2017).
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the medium-term plan of the Government's priority actions by 2020 and the plan of the Government's priority actions for 2017"", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> (Accessed 8 October 2017).
11. Center for the Study of Contemporary Conflict (2017), "Strategic communications: a tribute to fashion or a requirement of the present?", available at: <https://defence-ua.com/index.php/statti/3036-stratehichni-komunikatsiyi-danyana-modi-chy-vymoha-suchasnosti> (Accessed 18 October 2017).

Стаття надійшла до редакції 29.10.2017 р.

www.dy.nauka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
уосконалення та розвитку

Виходить 12 разів на рік

Видання включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73