

# ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Баровська Анастасія Валеріївна,  
кандидат наук з державного управління

Проаналізовано інституційне забезпечення державної комунікативної політики Великої Британії у ретроспективі та перспективі з акцентом на сучасному етапі його розвитку. Охарактеризовано дуальну систему комунікації уряду, висвітлено особливості функціонування Урядової комунікативної мережі.

**Ключові слова:** державна комунікативна політика, інституційне забезпечення, Велика Британія.

Комунікація «влада – громадськість» сьогодні є вимогою часу. Її реалізація багато в чому залежить від рутинної щоденної роботи уповноважених осіб і відповідних структурних підрозділів органів державної влади. Незважаючи на те, що Конституція України, з одного боку, зобов'язує органи державної влади інформувати про свою діяльність, а з іншого – надає громадянам право на участь в управлінні державними справами, досі не ухваленим залишається закон «Про Основні засади державної комунікативної політики», що має визначити загальні стандарти двостороннього інформаційного обміну. Забезпечення комунікативного зв'язку «влада-громадськість» в Україні також відбувається в умовах відсутності єдиного підходу до створення й функціонування відповідних структурних підрозділів органів державної влади.

Традиційно вирізняли два підходи до організації урядової комунікації. Перший – американський – полягає у забезпеченні «одностайності» комунікації уряду («*one voice communication*»). Цим підкреслюється важливість як зовнішньої – «уряд-громадськість», так і внутрішньої – у самому уряді – комунікації. Другий – британський – підхід застосовувався у Великій Британії до кінця 1990-х років, та ґрунтувався на інформаційній закритості виконавчої влади. Історично склалося, що британський парламент завжди був надзвичайно відкритим, натомість уряд залишався «в тіні», не намагаючись привернути увагу до своєї діяльності. За інформування преси та громад-

ськості відповідала одна людина – речник прем'єр-міністра, що у сучасних умовах фізично неможливо [1, с. 58–62]. Відтак склалася ситуація, за якої, на думку экс-прем'єр-міністра Тоні Блера, неадекватно оцінювався внесок країни у світовий прогрес, а Велика Британія постійно асоціювалася з Британською імперією часів королеви Вікторії. Було прийняте рішення про реформу у сфері комунікації (1997 р.) і реконструкцію іміджу держави («*Panel 2000*», 1998 р.). Зокрема, було визначено, що [2, с. 162–163; 3]:

– уряд не тільки має ефективно працювати, але й усі громадяни мають бути переконані в тому, що він працює ефективно;

– нагальним завданням є створення у Великій Британії упевненого у власних силах суспільства, що без остраху дивиться у майбутнє та пишається своєю роллю ключового партнера в Європі та нації-лідера у світі. Триває розбудова відкритої, динамічної економіки та толерантного інклюзивного суспільства;

– світ сприймає зміни, що відбуваються у Великій Британії, проте на сприйняття багатьох аспектів й досі впливають застарілі стереотипи.

Упродовж останніх п'ятнадцяти років комунікативна політика Великої Британії характеризується інтенсивним розвитком та пошуком оптимальних механізмів інституційного забезпечення. За період 1998–2008 рр. чисельність персоналу у відповідних підрозділах зросла на 72 % [4]. Починаючи з 1997 р. було проведено багато незалежних

і парламентських досліджень; результати деяких з них спричинили суттєві зміни, понад те – реорганізації урядової комунікації.

У англомовних монографіях Коліна Сеймура-Юре «Прем'єр-міністри та медіа: питання влади та контролю» [5] та Боба Франкліна «Запаковуючи політику: політична комунікація в умовах медіа демократії Британії» [6] осмислюється становлення урядової комунікації Великої Британії ХХ ст. Інституціональні та функціональні зміни того самого періоду, а також реформи Т. Блера проаналізовано у статті вірменського науковця Армана Сагателяна «Щодо питання проблемних аспектів інформаційної політики держави» [2]. Особливості функціонування прес-служби прем'єр-міністра Великої Британії та усієї системи прес-служб органів державної влади періоду управління Т. Блера (1997–2007 рр.) визначено у статті російської дослідниці Наталії Чуніної [7]. Потреба та механізм запровадження громадянсько-центричної моделі комунікації (після 2003 р.) розкриті у статті «Сучасна урядова комунікація: приклад Великої Британії» [8, с. 44–45]. Розподіл функціональних обов'язків між міністром з урядових комунікацій, відділом стратегічних комунікацій Офісу Кабінету Міністрів (Комунікативним центром), Центральним офісом інформації і комунікативними підрозділами урядових установ (до 2012 р.) визначено в книзі «Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади» [9, с. 44–45]. Ситуацію у сфері урядової комунікації Великої Британії початку ХХІ ст. охарактеризовано у статті іспансько-німецького колективу співавторів «Урядова комунікація: порівняльний аналіз комунікації «влада-громадськість» в трьох країнах» [10]. Однак новітній період включно з 2013 р. поки залишається невисвітленим. Разом з тим у жовтні поточного року було проголошено останню на сьогодні реформу, що нею передбачено створення Центральної урядової служби комунікацій та підвищення стандартів урядової комунікації.

**Метою даної статті** є аналіз інституційного забезпечення державної комунікативної політики Великої Британії у ретроспективі та перспективі з акцентом на сучасному етапі його розвитку.

З метою втілення ідеалів політичного нейтралітету британської державної служби та дотримання принципів об'єктивності, достовірності урядової комунікації виникла **дуальна система комунікації уряду**. «Спеціальні радники» («*special advisers*» [11]), які належать до корпусу політичного персоналу, проводять брифінги для журналістів та дають

поради міністрам з питань комунікації у контексті їх партійно-політичних інтересів. Комунікативна діяльність, що спрямована на реалізацію цілей політики уряду, здійснюється державними службовцями. У Великій Британії від державних службовців очікують служіння уряду, надання консультацій та здійснення аналізу способів найефективнішого досягнення поставлених політичних цілей незалежно від особистих політичних поглядів.

Відповідно до загальних законодавчих вимог урядові комунікатори повинні дотримуватися принципів Закону про захист даних (*Data Protection Act*), передавати інформацію, що відповідає вимогам людей з особливими потребами, та діяти відповідно до Закону про доступ до публічної інформації (*Freedom of Information Act*). Правила політичної реклами визначені Актом з питань комунікацій 2003 р. (*2003 Communications Act*) та регулюються Управлінням з питань комунікацій (*Office of Communications – Ofcom*) – незалежним регуляторним і антимонопольним органом. Акт з питань комунікацій містить положення, що стосуються інформаційних кампаній уряду, спрямованих на досягнення неполітичних цілей [10].

Занепокоєння членів парламенту, суспільства та медіа щодо чесності та ефективності комунікації уряду, що не повинна мати ознак маніпулятивної чи такої, що зазнала оброблення за допомогою спін-технології, спричинило появу 2004 р. Доповіді Філліса (*Phillis report*) – незалежного дослідження, проведеного урядом Т. Блера [12]. Його рекомендації частково стосувалися розвитку комунікації уряду в період 2004–2010 рр. і передбачали з-поміж іншого:

- призначення у 2005 р. державного службовця головою щойно створеної Урядової комунікативної мережі;

- перегляду у 2006 р. Правил поведінки для державних службовців, які займаються комунікацією (*Propriety Guidance for government communicators* [13]), з метою забезпечення неупередженості;

- перевидання у 2010 р. Кодексу для спеціальних радників (*Code for Special Advisers*), що містив пояснення щодо відсутності у таких радників права давати інструкції державним службовцям (дане положення було сформульоване після того, як політичний діяч був призначений прес-секретарем прем'єр-міністра у 1997 р.) та наявності обов'язку «представляти погляди міністрів щодо урядової політики перед ЗМІ з огляду на політичні зобов'язання, що не є можливим для постійних державних службовців» [11];

Стратегічні пріоритети, №4 (29), 2013 р.

– створення у 2008 р. Британського статистичного відомства як незалежного джерела статистичної інформації уряду.

У 2006–2007 рр. з метою професійного розвитку державних службовців, залучених до комунікативної діяльності, було запроваджено два навчальних курси – *Engage and Evolve*.

Отже, в британських органах влади є державний службовець (найчастіше – директор з комунікацій), який очолює команду, відповідальну за комунікативну політику, та один чи більше спеціальних радників. Як правило, **організаційна структура** (принаймні органів центральної виконавчої влади) **передбачає наявність підрозділу з питань комунікацій, прес-офісу, а також за необхідності інших відділів, наприклад, з питань цифрових комунікацій, з питань стратегічних комунікацій, з питань внутрішніх (корпоративних) комунікацій, окремо команду спічрайтерів тощо**<sup>1</sup>.

Державні службовці є членами Урядової комунікативної мережі (*Government Communication Network*) [15]; раніше вони підпорядковувалися постійному секретарю з питань комунікації уряду у Секретаріаті Кабінету Міністрів, тепер – Голові Групи з питань політики та розвитку персоналу Урядового комунікативного центру Секретаріату Кабінету Міністрів. З питань планування комунікативної та маркетингової діяльності, а також щодо закупівлі товарів, робіт, послуг державні службовці донедавна могли укладати контракт з Центральним офісом з інформації (*Central Office of Information, COI, 1946–2012 рр.*) – урядовим органом, що підпорядковувся Секретаріату Кабінету Міністрів [16]. У 2009–2010 рр. витрати на комунікативну діяльність сягнули 532 млн ф. ст., з яких 211 млн ф. ст. було витрачено на традиційну рекламу [17]; близько 41 млн ф. ст. – на PR-діяльність та менеджмент новин, що перевищило відповідний показник за попередній період на понад 50 %. До того ж уряд, за словами голови Урядової комунікативної мережі, став «величезним споживачем маркетингових досліджень, аналітичної діяльності, роботи фокус-груп» [4], що використовувалися для формування комунікативної стратегії.

**23 червня 2011 року міністр Секретаріату Кабінету Міністрів Френсіс Мод оголосив реформу урядової комунікації** [18]. Її завданнями, зокрема, визначено:

– посилення центрального координування, пріоритетності та вдосконалення стратегічного планування урядової комунікації;

– призначення Виконавчого директора (*Executive Director*) з питань урядових комунікацій та утворення Ради забезпечення комунікацій (*Communication Delivery Board*) [19];

– утворення спеціального відділу державних закупівель у сфері комунікацій (*communications procurement unit*) у структурі Державної служби закупівель.

На сьогодні система британської урядової комунікації є такою (рис. 1) [20].

Рада забезпечення комунікацій не є відокремленою структурою, якою був Центральний офіс з інформації. Рада складається з міністрів та вищих посадових осіб центральних органів державної влади, її очолює міністр Секретаріату Кабінету Міністрів (на поточний момент – Френсіс Мод). Рада діє як вища інстанція, що координує та ухвалює рішення у сфері урядової комунікації, а також здійснює нагляд за реалізацією щорічного плану комунікації уряду та за роботою семи проактивних комунікативних центрів (*proactive communication hubs*) (рис. 2). Усі витрати на комунікативні заходи понад 100 тис. ф. ст. мають бути погоджені Радою.

Урядовий комунікативний центр (*Government Communication Centre*) очолює Виконавчий директор з питань урядових комунікацій, що також відповідає за комунікативну діяльність прес-служби та заступника прем'єр-міністра, Ради національної безпеки, Групи ефективності і реформ й за створення спільних комунікативних центрів.

Виконавчий директор офіційно є головним професійним державним службовцем з питань комунікацій.

Урядовий центр з питань комунікацій складається з трьох структурних одиниць.

1. Служба комунікативного продукту спільного користування (*Shared Communications Service*) здійснює медіа-моніторинг, забезпечує підтримку регіональних прес-служб, комунікативне та медіа-планування, медіа-баїнг тощо.

2. Група з питань кампаній і стратегії (*Campaigns and Strategy team*) працює безпосередньо з лідерами комунікативних центрів у процесі щорічного планування, виробляє та контролює реалізацію урядової проактивної комунікативної стратегії від імені Ради забезпечення комунікацій, виробляє єдину сітку проведення кампаній тощо.

3. Група з питань політики та розвитку персоналу (*Policy and Capability team*) гарантує, що наявний штат державних службовців

<sup>1</sup> Зведеної інформації щодо структури комунікативних підрозділів в усіх органах державної влади Великої Британії викладено у Білій книзі [14].

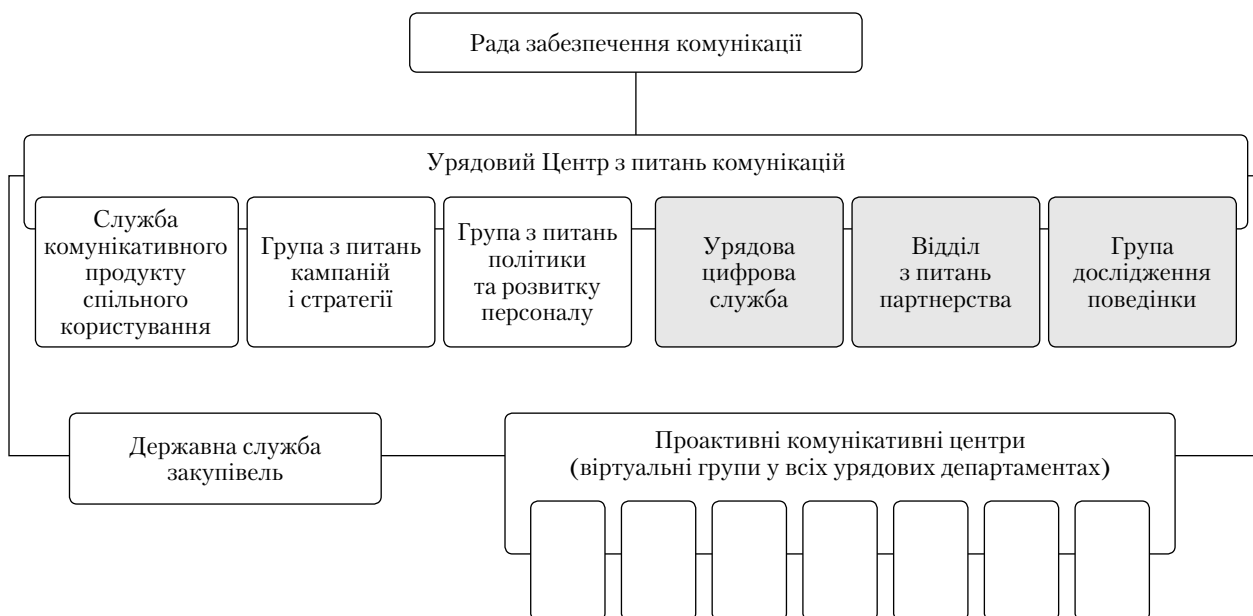


Рис. 1. Система британської урядової комунікації

з питань комунікації володіє необхідними навичками та знаннями для реалізації річного плану комунікацій, встановлює стандарти якості комунікативної політики, спрямовує професійний розвиток і забезпечує підвищення кваліфікації, підтримує діяльність Урядової комунікативної мережі.

Голова Групи з питань політики та розвитку персоналу очолює Урядову комунікативну мережу. Її члени мають ексклюзивний доступ до спеціально створеної внутрішньої мережі (веб-сторінки), яка містить інформацію про події та допоміжні інструменти, зокрема такі як форуми або форми документів.

Урядовий центр з питань комунікацій співпрацює з такими підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів: Урядовою цифровою службою (*Government Digital Service*), метою діяльності якої є представлення урядом цифрових продуктів світової якості, що відповідають потребам людей; відділом з питань партнерства («*partnerships unit*»), створеним для співпраці з найбільшим бізнесом країни; групою дослідження поведінки (*Behavioural Insights Team*), що займається впровадженням результатів наукових досліджень поведінкової економіки та психології у сфері державної політики та послуг.

Проактивні комунікативні центри об'єднують фахівців з питань комунікацій з різних органів влади, діяльність яких є спорідненою. Ці центри виробляють та впроваджують комплексні комунікативні стратегії.

На практиці це виглядає так: Міністерство оборони, Департамент з міжнародного розвитку та Міністерство закордонних справ та

у справах Співдружності разом планують комунікативну діяльність через спільну команду з питань комунікації при Раді національної безпеки, проводять спільне навчання, створюють цифровий контент, узгоджують дизайн і місце проведення заходів.

**Рада з питань державної служби визнала реформу комунікативної діяльності взірцем для інших сфер реформування державної служби [21].**

Перевагами проведеної реформи визначено, зокрема, таке [22]:

- вперше уряд зміг діяти колективно, узгоджуючи пріоритети державної комунікативної діяльності, а не діяти відповідно до практики внутрішньовідомчих рішень, що були результатом «варіння у власному соку»;

- співробітники відділів з питань комунікації стали зацікавленими у реальній співпраці, створюючи інтегрованіші комунікативні продукти та спільно використовуючи ресурси з метою підвищення ефективності реалізації;

- порівняно з діяльністю Центрального офісу з інформації значно скоротилися витрати: з 532 млн ф. ст. у 2009–2010 рр. до 168 млн ф. ст. за період 2010–2011 рр., що було зумовлено ретельнішим добором проектів для впровадження та вищою ефективністю їх реалізації.

**15 жовтня 2013 р. виконавчий директор з питань урядових комунікацій Алекс Айкен оголосив** про плани підвищення стандартів урядової комунікації та оцінювання її ефективності, а також **про створення Центральної урядової служби комунікацій** (*Government Communication Service*) [23], підпорядкованої також новоствореній Раді урядових комуніка-



Рис 2. Проактивні комунікативні центри

цій (*Government Communications Board*), очолюваній Міністром Секретаріату Кабінету Міністрів [21]. **Інституційні зміни мають відбутися вже 2014 року.** З-поміж визначених завдань – встановлення єдиних стандартів добору співробітників, поліпшення внутрішньої співпраці в межах державних установ, посилення ролі працівників регіональних комунікативних підрозділів у підтриманні контактів з громадськістю, а також використання соціальних медіа та цифрових каналів при реалізації усіх комунікативних функцій включно з діяльністю прес-служб.

### Висновки

Досвід Великої Британії, яка пододала шлях від неактивної до проактивної урядової комунікації, сформувала розгалужену систему інституційного забезпечення, що позначається різноманітними елементами та механізмами взаємодії, є актуальним для України.

Інституційне забезпечення державної комунікативної політики Великої Британії розвивається в напрямках: 1) підвищення рівня координування діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади; 2) запровадження інноваційних практик організації державних службовців, які працюють у комунікативних підрозділах (Урядова комунікативна мережа, проактивні комунікативні центри); 3) професіоналізації відповідної діяльності. Після випробовування різних моделей організації комунікативної діяльності органів державної влади вибір зроблено на користь існування центральної установи, відповідальної за цю сферу.

Напрямами подальших досліджень є вивчення європейського досвіду організації комунікативної діяльності органів державної влади на прикладі Іспанії та Німеччини. У перспективі будуть зроблені необхідні узагальнення та практичні рекомендації з метою адаптації зазначеного досвіду в Україні.

### Список використаних джерел

1. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О. Бабкіна, В. Басалюков, В. Бебик та ін. ; за заг. ред. В. Бебика, С. Куніцина. – К. ; Сімферополь : МАУП, 2003. – 240 с.
2. Сагателян А. К вопросу о проблемных аспектах информационной политики государства // «21-й век» – 2005. – № 2. – С.156–170.
3. Panel 2000 : Towards a «Cool Britannia». A new image for Britain in the new millennium [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.millennium-dome.com/info/panel2000.htm>
4. Interview : Matt Tee, Permanent Secretary of Government Communications, Cabinet Office / Andy Cowper // Health Policy Insight [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.healthpolicyinsight.com/?q=node/499>
5. Prime Ministers and the Media : Issues of Power and Control / Seymour-Ure, Colin. – Oxford, UK : Blackwell. – 2003. – 282 p.
6. Packaging Politics : Political Communications in Britain's Media Democracy / Franklin, B. – London : Edward Arnold. – 2004. – 280 p.
7. Чунина Н. Институт канцелярии премьер-министра в процессе принятия внешнеполитических решений Великобритании в период Тони Бэра / Н. Чунина // Нижегородский журнал международных исследований. – Весна-лето 2009. – С.111–114.
8. Сучасна урядова комунікація : приклад Великої Британії / Тім Граут-Сміт, Ліля Побережська, Людмила Гуменюк // Запровадження комунікацій у суспільстві. – К. : ТОВ «Вістка», 2009. – С. 15–19.
9. Комунікація : демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.

10. *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.

11. *Code of conduct for Special advisers* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62451/special-advisers-code-of-conduct.pdf)

12. *The Final Report of the Independent Review of Government Communications* / Phillis, Bob [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ppa.co.uk/legal-and-public-affairs/ppa-responses-and-evidence/-/media/Documents/Legal/Consultations/Lords%20Communications%20Committee/final\\_report.ashx](http://www.ppa.co.uk/legal-and-public-affairs/ppa-responses-and-evidence/-/media/Documents/Legal/Consultations/Lords%20Communications%20Committee/final_report.ashx)

13. *Propriety Guidance* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/02/propriety-guidance.pdf>

14. *The White Book : Contacts in government departments and agencies* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/white-book-2/>

15. *Government Communication Network : official web-site* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/>

16. *COI finally closes its doors* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.publicservice.co.uk/news\\_story.asp?id=19348](http://www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=19348)

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

18. *The reform of the organisation of government communications has been announced today by Francis Maude* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/news/government-publishes-response-to-coi-review>

19. *Executive Director for Government Communications. Alex Aiken : Biography, Role* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/people/alex-aiken>

20. *Government Communication Network : Structure* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/structure-of-government-communication/>

21. *Government Communication Service* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/about/government-communication-service/>

22. *The reform of government communication* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gcn.civilservice.gov.uk/the-reform-of-government-communication-2/>

23. *New central government communication service to save money and raise standards. Press release* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/news/new-central-government-communication-service-to-save-money-and-raise-standards>