

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В КООРДИНУВАННІ ДЕРЖАВНИХ КОМУНІКАЦІЙ (НА ПРИКЛАДІ США)

Коваль Ірина Олександрівна

Визначено сутність координування державних комунікацій та ризики відсутності координаційних процесів. Виходячи із завдань координування, розглянуто підходи до формування державних комунікацій у США та роль Президента США у цих процесах. Зроблено висновки щодо потреби й ризиків визначальної ролі президента в координуванні державних комунікацій в Україні.

Ключові слова: державна комунікація, урядова комунікація, координування державних комунікацій, президент, Офіс комунікацій Президента США.

Наразі процеси планування та координування в державно-управлінській сфері стають вимогою часу, спричиненою ускладненням управлінської системи, потребою виконання нею значної кількості завдань, процесами децентралізації та пов'язаним із ними перерозподілом повноважень, а також кардинальною зміною уявлень про роль і можливості державних комунікацій.

Як зазначають практики, координування комунікації за принципом *one voice* є особливо гострою проблемою для країн, в яких демократичний досвід у відносинах держава – громадянське суспільство лише укорінюється [1]. В Україні зазначена тематика актуалізується викликами гібридної війни та загальними кризовими процесами. У кризових ситуаціях зростає роль символічних ресурсів [2, 75], а отже, комунікативних дій, які, з одного боку, є частиною цих ресурсів, а з іншого – умовою їх відтворення.

В Україні проблеми координування державної інформації/комунікацій з позицій державного управління займалися А. Баровська, В. Буренко, Н. Дніпренко, В. Конах. Ця тема ставала предметом обговорення політичних аналітиків і представників журналістського бекграунду. Їхні розвідки, зокрема, висвітлюють проблеми формування й державного управління Національним інформаційним простором України [3], роль засобів масової інформації в системі урядової комунікації Федеративної Республіки Німеччини [4], особливості різних систем державної комунікації країн Європи [5]. Порівняльне дослідження державних комунікацій країн світу належить М. Канель і К. Сандерс (*M. J. Canel, K. Sanders*) [6]; організації урядових комунікацій присвячено публікації програми SIGMA [7]. Комунікативні практики президента США розглянуто в роботах Г. Почепцова, І. Слісаренко, А. Саломатіна, Є. Шустрової та ін. Значною є кількість робіт, присвячених детальному аналізу комунікативних структур і завдань Президен-

та США. Поміж них варто виділити М. Кумар (*M. J. Kumar*), Дж. Мальтіза (*J. Maltese*), С. Кернелла (*S. Kernell*), К. Кемпбелл (*K. Campbell*) та К. Джеймсон (*K. Jamieson*). Проте в роботах згаданих авторів не акцентовано увагу на ролі та можливостях президента в координуванні державної інформації.

Отже, метою статті є розгляд основних ризиків відсутності координування державних комунікацій і можливостей та ролі в процесах координування державних комунікацій президента (на прикладі США).

Поняття державних комунікацій

Організація процесу координування державних комунікацій, надто створення відповідної системи, передбачає наявність чіткого понятійно-категоріального апарату, що дозволить продуктивно здійснювати подальші наукові дослідження та ефективні практичні кроки. У зв'язку із цим на окрему увагу заслуговує розмежування понять публічна, державна, урядова та офіційна комунікація саме у сфері державного управління¹.

На нашу думку, для визначення класифікатора понять доцільно скористатися моделлю комунікативного акту. На сьогодні наука пропонує значну кількість таких моделей, проте їх основою майже завжди стає класична модель Г. Лассуелла: адресант, адресат, повідомлення (інформація), канал, ефект (результат)². Оскільки

¹ Наприклад, у лінгвістиці різниця між поняттями офіційної та публічної комунікації є закріпленою в науковій літературі. Публічна комунікація є частиною офіційної та поділяється на масову й колективну залежно від масштабу охоплення аудиторії. Поняття публічної, державної та офіційної комунікації/інформації вивчали українськими дослідниками переважно щодо правознавчих дисциплін.

² Див., напр.: *Модели СМК: модель «волшебной пули» Лассуэлла* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vocabulary.ru/dictionary/1095/word/modeli-smk-model-volshebnoi-puli-lasuyela>

адресат державної, урядової, публічної та офіційної комунікації з погляду процесу (не контенту!) комунікації не змінюється (суспільство загалом або його окремі представники), а ефектом (результатом) будь-якого із зазначених різновидів комунікації має бути забезпечення відкритості, участі, проактивного залучення, роз'яснення намірів і політико-управлінських рішень [8], а також координування (у разі внутрішніх комунікацій), то ці два елементи моделі можна не брати до уваги.

Таким чином, класифікатор розрізнення державної, урядової, публічної та офіційної комунікації має три критерії: адресант, повідомлення (інформація) та канал.

На нашу думку, основним критерієм є адресант (суб'єкт) повідомлення, проте лише аналіз за трьома критеріями дозволяє дійти остаточно до висновку щодо різновиду комунікації.

Розмежування комунікації за адресантом дозволяє виокремити публічну, державну та урядову комунікацію. Публічну комунікацію здійснює публічний орган (орган публічної влади), його представники та особи, уповноважені на реалізацію функцій публічної політики та управління; державну – орган державної влади, його представники та особи, уповноважені на виконання функцій держави; урядову – уряд, інші органи виконавчої влади й особи, які уповноважені виступати від їхнього імені. Відповідно, результат аналізу за критерієм *адресант* залежить від визначень зазначених понять.

Якщо з визначенням *уряд* проблем не виникає, то поняття *орган публічної влади* (*публічний орган*) в різних країнах може варіюватися. Міжнародні організації також визначають *публічний орган* по-різному. Наприклад, *ARTICLE 19*³ у Модельному законі «Про свободу інформації» відносить до нього будь-який орган: (а) передбачений Конституцією або відповідно до неї; (б) регламентований законом; (в) який належить до виконавчої влади будь-якого рівня чи в будь-якій сфері; (г) який перебуває у власності, під контролем держави або значну частину фінансування якого здійснюють державним коштом; (ґ) який виконує передбачену законом чи іншу суспільну функцію, за умови, що він є публічним органом лише в частині цих функцій та протиставляє йому приватну організацію [9].

Іноді поняття публічного органу підміняється поняттям державний орган: включає і безпосередньо державні органи, і органи місцевого самоврядування, і фізичні чи юридичні особи, оскільки вони виконують державні функції чи реалізують адміністративну владу, і приватні структури, якщо вони виконують державні функції чи проводять діяльність відповідно до

³ Незалежна правозахисна організація, метою якої є захист і сприяння забезпечення права на свободу вираження поглядів у всьому світі.

делегованих повноважень, передбачених законом⁴.

В Україні органами публічної влади є органи державної влади та органи місцевого самоврядування [10]. Вони є суб'єктами владних повноважень, до яких належать також їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [11]⁵. Саме вони є одними з розпорядників публічної інформації, отримують і виробляють її в процесі виконання своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством. Отже, державні органи є частиною органів публічної влади, а державна комунікація, відповідно, є частиною публічної комунікації.

І публічні, і державні органи, і органи, що уповноважені виступати від імені уряду, є офіційними органами, тобто виконують офіційні (закріплені законом або відповідним законодавчим/підзаконним актом) функції в межах своїх повноважень, їх діяльність підпорядкована встановленим правилам, процедурам, рекомендаціям, їх статус, що ґрунтується на нормативних положеннях, є визнаним⁶. Відповідно, вони здійснюють офіційні комунікації.

Для вирізнення офіційних комунікацій, на нашу думку, доцільно застосовувати критерії канал комунікації та повідомлення.

Для офіційних комунікацій застосовуються закріплені формальні канали. Під формальним каналом слід розуміти будь-який засіб масової інформації органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, визначений відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [13]), зокрема офіційний друкований орган, офіційний сайт, телека-

⁴ *ARTICLE 19* стверджує, що дефініція державних органів повинна включати всі гілки й рівні влади, зокрема місцеві адміністрації, виборчі органи, органи, які діють відповідно до повноважень, передбачених законом, націоналізовані галузі промисловості й державних корпорацій, позавідомчі органи чи *quangos* (квазі-неурядові організації), судові органи, а також приватні органи, що виконують державні функції (на зразок обслуговування доріг чи діяльності залізниць). У такому разі поняття *державний* є ширшим за поняття *публічний* і список «державних органів» у країні не залишається завжди однаковим, він весь час змінюється [9].

⁵ Такими органами є: Президент України, ВРУ, КМУ, центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура України, органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради), посадові чи службові особи зазначених органів; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад, будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону) [12].

⁶ Перелік критеріїв не є вичерпним, він ґрунтується на словниковому тлумаченні поняття офіційний та критеріях визначення офіційних документів, наведених у різних джерелах.

нал тощо. Формальний канал є частиною закріпленого законодавством порядку доведення офіційної інформації до відома населення. Крім того, формальним каналом стає будь-який засіб масової інформації, якщо він використовується відповідно до державного замовлення або за допомогою нього висвітлюється діяльність органу публічної влади, прописана в зазначеному Законі.

Отже, за критерієм канал офіційними можуть бути і публічні, і державні, і урядові комунікації, причому становити лише їх частину.

Повідомлення безпосередньо пов'язане з інформацією, що передається (стає нею) під час комунікативного акту. Логічно припустити, що під час публічної комунікації використовується публічна інформація, під час державної – державна тощо.

Поняття державна інформація (*state information*), публічна інформація (*public information*), урядова інформація (*government information*), офіційна інформація (*official information*) дійсно використовуються в законодавчій практиці й державно-управлінських інформаційно-комунікативних діях різних країн. Проте й вони належать конкретному правовому полюю і традиціям здійснення політико-управлінських комунікативних дій.

У країнах усталених демократій та країнах східної Європи загальноприйнятим є термін *public information*. У деяких із них, наприклад Словенії, Болгарії, Польщі, Естонії, Великій Британії, США, термін *публічна інформація* включений навіть до назви законів або переліку понять, що використовуються в законах, які встановлюють механізм реалізації права на доступ до інформації про діяльність влади.

Використання цього поняття пов'язане із загальними уявленнями керівництва держави про прозорість, відкритість і спрямованість дій влади та поширенням цих уявлень представниками управлінських і наукових кіл. За відсутності традицій відкритості влади поняття *public information* і навіть *government information* перекладається як державна інформація.

Але обсяг поняття публічна інформація навіть у демократичних країнах і на рівні міжнародної практики є різним [14]. До публічної інформації може належати вся інформація, яку виробляє орган публічної/державної влади, а може тільки закріплений перелік видів такої інформації. Наприклад, у *Freedom of Information Act*, прийнятий у США, перелік того, що входить до публічної інформації, чітко визначений [15]. Крім того, цей Закон поширюється тільки на федеральні установи, що належать до системи виконавчої (урядової) влади/контролюється нею/виконує регульовальну функцію.

Саме тому в американських дослідженнях поняття *урядова (government) інформація/комунікація* є уточненням поняття *публічна*

(*public) інформація/комунікація*⁷, фактично звужуючи його. Таке звуження пов'язане не тільки із законодавчими положеннями, а й з традиціями американського урядування. Р. Диленштейнер, президент *Hill&Knowlton*, однієї з найбільших і найстаріших PR-компаній США, зазначав: «Уряд є тією частиною американського життя, яка перебуває під постійним контролем громадян і прискіпливою увагою ЗМІ» [17]⁸.

В Україні публічна інформація визначається відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», до неї належить вся (за винятком визначеної Законом) інформація, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом [18].

І публічні, і державні органи, і уряд в Україні створюють та використовують у своїй комунікації публічну інформацію. Натомість поняття *state information* використовується переважно для позначення інформації щодо існування державного утворення, інформації про державу (передусім державні символи, традиції, назви⁹).

Частина публічної інформації є офіційною. Інколи поняття офіційна та публічна інформація використовується як тотожні, проте, на думку дослідників, в Україні ці поняття є підпорядкованими, залежними від сукупності можливих адресантів [19]. Офіційна інформація має визначену (закріплену) форму – заява, звернення, послання тощо. Дослідники зауважують, що най-

⁷ Визначаючи поняття урядової комунікації, дослідники Канель (M. Canel) і Сандерс (K. Sanders) зазначають: «Публічна, точніше, урядова комунікація є достатньо складною з погляду цілей, потреб, аудиторії, визначень і ресурсів порівняно з корпоративним сектором» (*Public and, more specifically, government communication involves considerable complexity in terms of goals, needs, audiences, definition and resources as compared to the corporate sector*). М. Канель і К. Сандерс протиставляють урядову комунікацію дорадницькій комунікації законодавчих органів, покликаних виробляти державну політику через визначення закону, та комунікації судової влади, функція якої полягає у винесенні рішень щодо суперечок про використання закону [6, 17].

⁸ На нашу думку, таке вимогливе ставлення до уряду стає дедалі поширенішим у багатьох країнах. Це пов'язано зі значним комунікативним «навантаженням» і комунікативною відповідальністю уряду. Саме уряд передусім має пояснювати власні вчинки та рішення суспільству, адже він є виконавцем державної політики, має обов'язок інструментальної реакції, тобто від нього «походять» конкретні дії, що змінюють життя суспільства. Дедалі більше вчених і практиків державного управління свідчать про легітимізацію діяльності уряду через комунікацію, зазначаючи, що в демократичних країнах управлінська діяльність залежить від досягнення компромісу, необхідною умовою якого є пояснення позицій сторін [Цит. за: 4]. Саме це стає причиною підміни понять державної, публічної та урядової інформації у практиці державного управління.

⁹ Див., напр., *States and Capitals* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.50states.com/>

частіше формою офіційної інформації є офіційний документ¹⁰.

Координування державних комунікацій

Координування у сфері державного управління тісно пов'язане з процесом планування, а отже, цілепокладанням. Координування забезпечує узгодженість у часі й просторі дій органів управління та посадових осіб, а також між управлінською системою загалом і зовнішнім середовищем. Це заходи управлінського впливу, спрямовані на уникнення дестабілізації та відхилення від запропонованої програми [20]. Отже, координування державних комунікацій передбачає створення умов, за яких у практиці державно-управлінської комунікативної діяльності не матимуть місця непов'язані між собою паралельні зовнішні та внутрішні потоки інформації (неузгоджені між собою сюжети в засобах масової комунікації (*дали* – ЗМК) та дублюючі інформаційні ініціативи представників окремих органів державного управління¹¹); порушення безперервності процесу циркулювання інформації між різними частинами політичної системи, що унеможлиблює об'єднання зусиль для вирішення певної проблеми та стає причиною зайвого витрачання коштів, ускладнює взаємодію та обмін інформацією між владою й суспільством і ЗМК щодо значущих інформаційних приводів. Координування має забезпечити узгодженість «планів» учасників політико-управлінських процесів. Американський науковець Дж. Аллісон зазначав, що державна політика не є такою, яку одностайно підтримують усі урядовці та законодавці. У цьому середовищі неминує виникає конфлікт інтересів, оскільки зазначені гравці діють залежно від особистих, корпоративних і навіть глобальних інтересів та цілей. М. Кумар називає це «шумом» (*noise*) політико-управлінської спільноти. За таких умов президенти і прем'єр-міністри постають перед необхідністю вдаватися до заходів, які б підтримували комунікативну дисципліну.

Координування державних комунікацій має відповісти на загальні виклики, створювані розвитком інформаційної сфери, сучасних засобів комунікації та пов'язаними із цим змінами в суспільному сприйнятті та використанні цієї інформації, або стан комунікативного середовища, зовнішнього стосовно влади. Таких викликів М. Кумар визначає шість: значний обсяг інформації, яку споживає громадянин, за відсутності її розуміння; відсутність єдиного джерела (*common source*) отримання інформації; відсутність інформаційних лідерів, які задають тон

усім медіа (джерелам інформації); відсутність запиту на новини традиційних ЗМІ; постійність потоку інформації, яку можна отримати будь-коли з будь-якого джерела (значна кількість різних новинних контентів); значна кількість неперевіреної інформації [21].

Узгодженість та організованість у представленні інформації (передусім для ЗМК) стає вимогою на тлі процесів роздержавлення ЗМІ. Відсутність державних ЗМК передбачає обов'язковість налагодження плідної співпраці з комерційними медіа, першочерговим завданням яких є отримання свого клієнта. Неузгодженість висловлювань представників влади в роботі з такими ЗМК може мати негативні наслідки як з погляду ставлення і до влади загалом, і до окремих її представників.

Координування стає необхідним також через процеси т. зв. професіоналізації державної комунікації, що наразі набули активного поширення в розвинених країнах. У результаті таких процесів влада не конкурує із ЗМК у представленні інформації (не використовує ЗМК як канал комунікації з громадянами), а «замінює» їх, що з очевидністю потребує чітких узгоджених дій «нового» джерела інформації.

Дедалі актуальнішим координування інформаційно-комунікативних зусиль стає на тлі потреби вироблення відповіді на інформаційні вкидання, зокрема з боку інших держав. Оскільки «комунікація стає невід'ємним складником системи національної безпеки в умовах, коли існують зовнішні впливи, що мають на меті дестабілізацію ситуації в країні, а в підсумку спрямовані на підрив довіри громадськості до влади, а отже, демонтаж наявної системи управління» [35, 386], процеси організації та координування державних комунікацій стають обов'язковою частиною забезпечення національної безпеки.

Загалом координування державних комунікацій передбачає вироблення та управління узгодженими, несуперечливими, послідовними (*coherence*) повідомленнями (*message*), запланованими (*formally appointed*) та потенційно можливими. Як слушно зазначають дослідники, координування не означає, що має бути лише одна особа, яка виступає від імені організації. Проте незалежно від того, хто говорить, такі особи мають комунікувати ті самі (*very same*) повідомлення, оскільки «якщо аудиторія слухає однакові ідеї знову і знову, що надходять від різних людей, вона віритиме ще більше, оскільки так навіюється думка, що ці ідеї є правильними» [22].

Можливості й роль президента в координуванні державних комунікацій

З огляду на рівень вирішення та важливість окремих завдань процесу координування державної інформації [23], однією з актуальних проблем є визначення ролі президента як суб'єкта державних комунікацій, який має значну ре-

¹⁰ Інші критерії визначення офіційної інформації див., наприклад, у роботі А. Погорілецької [19].

¹¹ Як зазначено фахівцями проекту *SIGMA* [7], саме можливість ухвалення інформаційних ініціатив різними органами вимагає ретельного координування на державному рівні.

зонансну результативність політико-управлінської риторики. Таку роль президент виконує незалежно від різновиду республіки (президентська, парламентська чи змішана) та обсягу повноважень президента (його участі в реалізації функцій держави). Навіть суто представницькі функції президента здійснюються передусім у комунікативному полі. У змішаних та президентських республіках саме президент має повноваження визначати здійснення комунікативних дій владної вертикалі. Так, запровадивши щотижневе спілкування з журналістами, П. Порошенко поширив вимогу відповідної комунікації на представників районного та обласного рівнів влади [24].

Загалом, на нашу думку, процес координування може включати президента як одного з «отримувачів» інформації (наприклад, Німеччина), формуватися під його патронатом (наприклад, Казахстан, Філіппіни), тобто повністю контролюватися президентом, або президент може визначати напрям, принципи та правила здійснення офіційної комунікації у країні та справляти на неї значний вплив (наприклад, США).

Роль президента в процесах координування узалежнюється багатьма чинниками, зокрема політичним режимом, типом політичної системи, конституційною роллю президента і його фактичною владою, приналежністю президента до певної гілки влади та його інституційною взаємодією з іншими гілками влади, електоральною системою (зокрема системою виборів президента), ставленням президента та інституту президентства загалом до комунікативної діяльності як до базової (реалізація основних обов'язків через комунікативну діяльність) або як до допоміжної (додаток до основних обов'язків) функції, сформованою традиціями та особливостями політичної системи потребою президента отримувати підтримку власних рішень у законодавців і громадян.

Прикладом демократичної політичної системи із сильною президентською владою та усталеною практикою широкої комунікативної діяльності президента є США.

За відсутності єдиної системи організації та координування державних комунікацій у США комунікативна діяльність органів державної влади, проте, характеризується певною цілісністю й координаністю. Таке координування забезпечується звітуванням, системою нарад, щоденних/щотижневих зустрічей, систематизацією та погодженням інформації, виробленням поглядів «точки зору» для ЗМК, обговоренням майбутніх новин і підготовкою спільної реакції на них, організацією розсилок, домовленостями тощо. Задля забезпечення скоординованих комунікативних зусиль Білого дому налагоджується вертикальний зв'язок із комунікативними інституціями (департаментами) уряду та «завербованими прихильниками з приватного сектору» [21, 112] й групами інтересів.

Горизонтальне координування здійснюється на рівні а) Адміністрації Президента та Конгресу; б) департаментів, агенцій, відомств; в) відомств та їхніх філій. Визначеним трендом останніх років є вдосконалення системи організації та координування комунікацій для управління загрозами.

Саме у США було вироблено стратегію «єдиного голосу» (*one voice*), покликану досягти комунікативної єдності. Започаткували її американський Президент Дж. Кеннеді та його прес-секретар П. Селінджер, які встановили жорсткий контроль над тим, яку інформацію варто надавати громадськості і хто саме уповноважений її оприлюднювати та коментувати [25].

«Головуюча» позиція президента в державних комунікаціях формувалася поступово, з оформленням та зміцненням президентської влади в США. Така позиція вповні відповідає вимогам лідерських якостей, які висуваються до президента у Сполучених Штатах Америки [34, 137]. Централізоване координування державних комунікацій президентом, за оцінками дослідників, є його досягненням. Успішний управлінський досвід Р. Рейгана співвідносять саме зі створенням централізованого контролю над інформацією [21].

Функція комунікатора в історії президентства США навіть передувала функції реального управлінця. При Дж. Медісоні¹², наприклад, функції президента обмежувалися посланнями та прокламаціями.

Можливості, створені різким розширенням повноважень виконавчої влади при Т. Рузвельті на початку ХХ ст.¹³, та значне підвищення уваги до комунікативних (риторичних) аспектів управління спричинили особливі зусилля президентів у координуванні державних комунікацій. Якщо спочатку цей процес здійснювався як жорсткий контроль¹⁴, то наразі набув форми системного координування.

У 1968 р. заснований при Білому домі Президентом Р. Ніксоном Офіс комунікацій (*The Office*

¹² Дж. Медісон – фактично перший з президентів США, який почав опікуватися проблемами комунікації. Йому належить вислів: влада без інформації для народу, або можливості її отримувати – це лише пролог до фарсу або трагедії, або, можливо, до того й іншого разом. Саме він вніс Білль про права як поправку до Конституції США.

¹³ Об'єктивними умовами розширення повноважень, на думку дослідників, стали поява монополій (а отже, необхідність у посиленні регулювальних функцій держави) та зростання державного апарату [34, 112].

¹⁴ У 1970 р. міністри розглядалися як зручний спосіб донести думку адміністрації до населення, вони отримували готовий текст промови, яку мали вимовити [25]. Намагання президентів США здійснювати контроль за комунікаціями поширювалися й на Конгрес. Перший Директор з комунікацій (*Director of Communications*) був відповідальним за координацію новин усієї виконавчої влади, за зв'язки з місцевими редакторами, видавцями й електронними ЗМІ, контролював інтерв'ю й телевізійні появи всіх офіційних осіб адміністрації та пов'язаних з нею членів Конгресу та партійних лідерів [16].

of Communications) замінив Прес-офіс президента. Поступово він перетворився на координаційний центр, у якому контролем було охоплено такі ділянки: преса, виступи членів адміністрації по країні, радіо й телебачення, координування всієї роботи. Помічники очільника Офісу комунікацій одержали формальне право бути кураторами відповідних служб міністерств, кожна з яких за тиждень відсилала в Службу комунікації по два звіти. Отримуючи ці звіти, Служба комунікації могла поширювати свої повідомлення на їх основі безпосередньо в сотні й тисячі газет і радіо- й телевізійних станцій по всій країні. Г. Клейн навіть змінив кількох осіб на посадах цих міністерств і запровадив практику регулярних зустрічей з їхніми працівниками, що, звичайно, сприяло ще вищому рівню координування.

Таке координування комунікацій міністерських структур створювало можливість контролювати контент і систематичність виходу прес-релізів, поширення інформації на їх основі та продукування підтримувальної активності медіа, забезпечення регулярного потоку інформації для громадськості й медіа, можливості різко змінювати стратегію, з огляду на ті чи інші нюанси громадської думки тощо.

Контроль та координування, здійснювані Офісом комунікацій, дозволили президенту перейти від суто президентської комунікації, здійснюваної прес-службою президентів до Р. Ніксона, до комунікації президентської адміністрації, урядової¹⁵ й далі, зі зростанням впливу президента, до державної.

На сьогодні координування з боку президента здійснюється на трьох рівнях:

- власні комунікації президента (президентські комунікації) як представника інституту президентства;
- виконавча влада (урядові комунікації) як голови виконавчої влади;
- органи державної влади (державні комунікації) як головного управлінця й лідера нації.

На будь-якому з трьох рівнів координування має на меті передусім гідне публічне представлення президентства на локальному й державному рівнях. Таке координування здійснюється централізовано, за принципом *control on top* завжди¹⁶ відповідно до однієї з трьох моделей:

- з підпорядкуванням голові Адміністрації (*Chief of staff*), який безпосередньо спілкується з репортерами;
- з підпорядкуванням голові Адміністрації Президента, який не здійснює контакти з медіа;

- з підпорядкуванням Радникові з комунікацій (*Communications adviser*) [21, 287–288].

Контакти з медіа як критерій розрізнення моделей не є випадковим. Адже вимога підконтрольності державних комунікацій народилася саме з перманентної боротьби із ЗМК: «Оскільки повідомлення масової комунікації концентруються на конфліктах і розходженнях між офіційними особами й можуть виставляти президента слабким і неефективним, то контроль того, що радники Дж. Картера називали «комунікативним бюджетом», є життєво важливим аспектом президентської влади» [25]. ЗМК досі є основною цільовою аудиторією, діяльність якої висуває жорсткі вимоги до координування державних комунікацій з боку президента. Кожне міністерство у США має свого спікера (спікер міністра) та прес-службу з різною структурою, проте однаковими завданнями: здійснювати роботу із ЗМК та інформувати членів уряду про інтереси представників мас-медіа.

Залежно від обраної моделі будується вся система президентських комунікативних структур [21, 157–164].

Сьогодні координування державних комунікацій та реалізація комунікативних зусиль президента здійснюється такими основними «комунікативними» департаментами Виконавчого офісу Президента США.

1. Офіс комунікацій (*Office of the Press Secretary*, або *the Press office*): Офіс прес-секретарів, У справах медіа; Досліджень та Співпрайтингу.
2. Офіс громадської участі (*Office of Public Engagement*) [27].

Загалом комунікативні структури Білого дому є інституціалізованими, але кожний президент може змінити їх організацію (функції, штат) і назву відповідно до своїх управлінських цілей.

У комунікаціях, контрольованих президентом, використовується дуже багато ресурсів та осіб, які працюють не тільки в Білому домі. Відповідальні за комунікацію співробітники інших офісів Виконавчого офісу Президента обов'язково координують свою діяльність із Прес-секретарем і Директором з комунікацій.

Аналіз діяльності Офісу комунікацій та Офісу громадської участі виявляє їх особливу увагу до координування державних комунікацій. Якщо першим завданням Офісу комунікацій є підтримка президента, його ініціатив і цілей, то другим – координування прихильності, відповідне позиціонування президента та його програм і в уряді й інших державних органах, і в суспільстві на національному рівні, рівні штату й місцевому рівні [21, 119]. Офіс громадської участі також має на меті створення та координування можливостей для прямого діалогу між адміністрацією та американською громадськістю, департамент діє як координаційний центр для публічних виступів представників Адміністрації та різних департаментів Виконавчого офісу Президента [28].

¹⁵ Щоправда, дослідники стверджують, що Конгрес теж впливає на федеральну урядову комунікацію, зважаючи на те, що відповідальність за виконавчу владу покладається не тільки на президента [6, 69].

¹⁶ М. Кумар описує ще одну модель, відповідно до якої комунікативні структури не підпорядковуються ані главі адміністрації, ані раднику з комунікацій. Проте за такого управління комунікативними процесами комунікації стають несистемними, безладними або взагалі не відбуваються [21, 288].

Відкриваючи прямий доступ громадськості до президента, президент у такий спосіб стає найбільш доступним та інтерактивним адресантом державних комунікацій. Зважаючи на ситуацію з комунікаціями в Конгресі, який не визнавав потреби пояснювати свої дії та навіть звинувачував уряд і президента в зайвому витрачанні часу та здійснюваному спіні (*spin*) [6], та баланс сил між Конгресом і Президентом, що за певними історичними винятками, був не на користь першого¹⁷, президент фактично замикає державні комунікації на собі. При цьому рівні координування комунікацій президентськими структурами (національний, державний і місцевий) свідчать про прагнення координувати публічні комунікації. Відкриваючи свої «координаційні плани», нинішній Президент США також уникає небезпеки уявлення громадськості про маніпулювання з боку влади, спричинюване надмірним координуванням всіх державних комунікацій [21].

Безпосередня організація горизонтальних комунікацій між президентом і Конгресом (виконавчою й законодавчою гілками), з огляду на специфіку політичної системи, реалізуються переважно на рівні ультиматумів, кризових угод і дефлайнів. Головним засобом спілкування є президентські послання (*State of the Nation*), узгодження позицій (переважно з бюджетних питань) відбувається під час дебатів. При цьому неможливість домовлятися з Конгресом визначалася як одна з найгірших президентських рис [30, 390].

Висновки

Координування державних комунікацій передбачає вироблення та управління узгодженими, несуперечливими, послідовними запланованими та потенційно можливими повідомлення-

ми. Відсутність координування створює значні ризики для формування державних комунікативних стратегій та здійснення комунікативної політики держави.

Розрізнення понять *публічна, державна, урядова та офіційна комунікація* у сфері державного управління є однією з умов здійснення координування державних комунікацій. Відокремлення цих понять має здійснюватися на підставі критеріїв адресанта, використовуваної інформації (повідомлення) та каналу комунікації. Остаточний висновок щодо різновиду інформації залежить від конкретного правового поля використання основних понять. В Україні розрізнення зазначених понять можна представити у вигляді таблиці (табл.).

Як основний державний комунікатор президент має екстраординарну комунікативну владу. Його значущість як суб'єкта державних комунікацій не залежить від різновиду республіки (президентська, парламентська чи змішана) та його повноважень (участі в реалізації функцій держави), натомість узалежнюється багатьма чинниками.

В Україні питання створення системи координування державної інформації обговорюється науковцями та виходить на практичний рівень (наприклад, початок проєктів Українського кризового медіа-центру).

За умов неефективності функціонування наявної системи інформаційно-комунікативної діяльності органів влади [35, 385]¹⁸ та зростання кризових процесів, під час яких ситуативність комунікативних дій державних органів, розпорошеність комунікативних структур і непов'язаність їх дій тощо стають питанням національної безпеки, президент не може відсторонюватися від процесів координування державної комунікації.

Таблиця

Різновид комунікації	Критерій		
	Адресант	Інформація (повідомлення)	Канал
Публічна	Публічний орган	Публічна	Формальний, неформальний
Державна	Державний орган	Публічна органів державної влади	Формальний, неформальний
Урядова	Уряд, інші органи виконавчої влади	Публічна урядова	Формальний, неформальний
Офіційна	Публічний, державний орган, уряд, інші органи виконавчої влади, їх представники та особи, уповноважені виступати (здійснювати діяльність) від їхнього імені (їхнім коштом)	Офіційна	Формальний

¹⁷ Як зазначає А. Саломатін, у своєму прагненні посилити виконавчу владу розробники Конституції всіляко намагалися дискредитувати законодавчу владу, звинувачуючи її в можливих «неподобствах», ухваленні «неналежних законів» [16]. У результаті «законодавчі органи незалежно від особистих поглядів їх членів завжди розглядали виконавчу владу як лідера при формуванні законодавства» [29].

¹⁸ Детально про органи, що мають «комунікативні повноваження» в Україні та їх діяльність див.: *Реформування інформаційної сфери: пошук балансу між свободою слова та викликами «гібридної» війни* // Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про зовнішнє та внутрішнє становище України в 2015 році». – К.: НІСД, 2015. – С. 383.

Але варто розуміти, що створення структури, подібної до Офісу комунікацій президента США, може містити низку загроз. Потенційно така структура є особливо ефективним інструментом президентської влади, який може бути використаний для посилення внутрішнього й зовнішнього контролю президента за процесами вироблення політичних рішень, зокрема завдяки можливості набуття широкої громадської підтримки своїх ініціатив. І. Лапшина, розглядаючи практику правління в США, зауважує, що ступінь визнання глави держави (зокрема й передусім через його публічну комунікативну діяльність) надає йому додаткові важелі морального тиску на опонентів [31]. На нашу думку, це твердження є слушним щодо збільшення впливу на будь-яку законодавчу (й виконавчу – у разі неприналежності президента до жодної влад-

ної гілки) владу. Під час криз за умови здійснення відповідних нормативно-правових кроків президентська влада може трансформуватися в бік радикалізації, централізації та збільшення повноважень [32]. У США це зазвичай призводить до прямих розширень президентських повноважень, які після завершення кризової ситуації вже не звужуються [33].

Проте здійснення активної координаційної ролі президента у сфері державних комунікацій, безсумнівно, є нагально необхідним, а в часовому вимірі працює на зміцнення інституту президентства в країні. Крім того, відсутність активної координуючої ролі неправильно орієнтує Президента щодо власних комунікативних дій (зокрема щодо комунікації президент – громадськість) або ж узагалі має результатом брак президентських комунікацій.

Список використаних джерел

1. Даниленко С. Тихий голос державних прес-служб / С. Даниленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://grushevskogo5.com/tixij-golos-derzhavnix-pres-sluzhb/>
2. Телешун С. Конфлікти в публічній політиці : навч. посіб. / С. Телешун, С. Ситник. – К. : НАДУ, 2012.
3. Комах В. К. Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного управління : аналіт. доп. / В. Комах. – К. : НІСД, 2014.
4. Буренко В. Засоби масової інформації в системі урядової комунікації Федеративної Республіки Німеччини: теоретико-прикладні аспекти / В. Буренко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – Вип. 1. – С. 69–78.
5. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. / А. Баровська. – К. : НІСД, 2014. – 72 с. – (Сер. «Інформаційні стратегії», вип. 4).
6. Canel M. Government Communication: Cases and Challenges / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – 336 p.
7. Ефективна комунікація між державною службою та засобами масової інформації / SIGMA : пер. з англ. Л. Б. Магдюк, О. М. Рудік. – Дніпропетровськ : Центр економічної освіти, 2000.
8. Журба Я. Комунікація уряду із суспільством : аналіт. документ / Я. Журба, В. Андрусів; Аналіт. платформа 21\11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://analytic.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Brief.pdf>
9. Свобода інформації: навч. посіб. для держ. службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://medialaw.org.ua/wp-content/uploads/userimages/book_files/A_19_freedom_info_signal.pdf
10. Публічна політика // Енциклопедія державного управління у 8 т. Т. 8: Публічне врядування. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 485.
11. Кодекс адміністративного судочинства України. – П. 7 ч. 1 ст. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
12. Суб'єкти владних повноважень: хто вони? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=120970>
13. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>
14. Свобода інформації : навч. посіб. для держ. службовців / Пер. з англ. Р. Тополевського. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.
15. 5 U.S. Code § 552 – Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>
16. Саломатин А. США на пути к президентской республике. Президент Дж. Вашингтон / А. Саломатин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/ssha-na-puti-k-prezidentskoj-respublike-prezident-dzh-vashington>
17. Seitel F. The practice of public relations / F. Seitel. – N.Y. : S.n., 1992. – P. 105.
18. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
19. Погорілецька А. Офіційна інформація: теоретико-правовий аспект / А. Погорілецька // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1(9). – С. 130–139.

20. *Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи* / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.center.gov.ua/pr es.../147_2ac19e0f9fee179992d347fe78919e5a
21. *Kumar M.J. Managing the President's Message: The White House Communications Operation* / M. J. Kumar – Baltimor, MD : Johns Hopkins University Press, 2007. – 530 p.
22. *Stankova A. The effectiveness of the. European Commission's communication during the EU sovereign debt crisis : thesis* / Andreana Stankova. – Nice : S.n., 2012. – P. 14.
23. *Коваль І. На тлі перманентних процесів децентралізації... // Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – С. 67–70.*
24. *Шостак О. Про спілкування чиновників з пресою / О. Шостак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://i-visti.com/news/ukraine/9734/>*
25. *Maltese J. A. Spin control. The White House Office of communications and the management of presidential news* / J. A. Maltese – Chapl Hill – London, 1992.
26. *Почепцов Г. Г. Паблік рилейшинз : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов – К. : Знання, 2000. – 506 с.*
27. *Executive Office of the President [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop>*
28. *About the office of public engagement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/engage/office>*
29. *Stagg J. Mr. Madison's War. Politics, Diplomacy and Warfare in the Early American Republic. 1783-1830* / J. Stagg. – Princeton : S.n., 1983. – P. 504–505.
30. *Popular Images of American Presidents* / ed. By W.C. Spragens. – N.Y; Westport; L. : S.n., 1988.
31. *Лапшина И. К. Разделенное правление в США (внутриполитический аспект) / И. К. Лапшина. – М. : Б.и., 2008. – С. 168.*
32. *Парашиот для Порошенко. Юристы объяснили закон о военном положении [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3514617-parashuit-dlia-poroshenko-yuristy-obiasnyly-zakon-o-voennom-polozheniyu>*
33. *Politically Speaking: A Worldwide Examination of Language Used in the Public Sphere* / ed. by Ofer Feldman and Christ'l De Landtsheer. – Westport, Connecticut, 1998. – P. 81.
34. *Саломатин А. Президентская власть в США и ее представители / А. Саломатин. – М. : Норма; Инфра-М, 2015.*
35. *Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про зовнішнє та внутрішнє становище України в 2015 році» / Національний інститут стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2015.*