

УДК 316.776:004.73

DOI 10.36.030/2664-3618-2019-1-51-60

Тетяна Сивак,*кандидат наук з державного управління,**докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,**Національна академія державного управління при Президентові України**<https://orcid.org/0000-0003-4319-9825>*

ПРОБЛЕМНЕ ПОЛЕ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз сучасного стану розвитку інформаційно-комунікаційного простору України, рівня довіри громадян до публічних інститутів, підтримки реформ і суспільних змін та з'ясовано, що актуальним залишається питання пошуку дієвого методологічного інструментарію розв'язання проблеми формування стратегічного нематеріального ресурсу – довіри до органів публічної влади.

Дослідження проблеми формування довіри було відображено в низці наукових праць, однак комплексного аналізу основних причин та прогнозування наслідків проведено не було. Тому мета статті полягає у здійсненні причинно-наслідкового аналізу низького рівня довіри до державних інституцій та визначенні місця стратегічних комунікацій у процесі розв'язання цієї проблеми.

У статті доведено, що формування довіри є стратегічною метою взаємодії органів публічної влади і суспільства, яка може бути забезпечена тільки спланованим та ефективним комунікаційним процесом і зорієнтована на чітко визначені й сформульовані стратегічні цілі. Важливою перешкодою на цьому шляху є відсутність чітко визначеної стратегії розвитку Української держави, яку б підтримала більшість населення.

На підставі проведеного автором причинно-наслідкового аналізу визначено головну проблему низького рівня довіри до державних інституцій – неефективне використання комунікаційного потенціалу публічного управління, основними причинами якої є: відсутність системних комунікацій та ефективного стратегічного управління; низький рівень компетенції фахівців із комунікацій в органах публічного управління. Доведено, що нехтування такою проблемою становить загрозу розвитку та національній безпеці країни.

У результаті проведеного аналізу визначено пріоритетні напрями підвищення рівня довіри до органів влади: інституціоналізація стратегічних комунікацій; створення цілісної системи стратегічного розвитку країни; підвищення компетенції фахівців із комунікацій.

Ключові слова: інституціоналізація стратегічних комунікацій, стратегічний ресурс довіри, система стратегічного розвитку.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток індустрії впливу й інформаційно-комунікаційних технологій, поява нових способів маніпуляції, інформаційні війни, зовнішня агресія та недостатня увага з боку органів публічного управління комунікаціям як дієвому інструменту політики тощо вимагають використання дієвого інструментарію, ефективнішої діяльності державних інституцій, узгодженість взаємодії суб'єктів публічного управління і між собою, і з інститутами громадянського суспільства та бізнес-структурами, а також значну підтримку та розуміння суспільством державної політики, діяльності органів публічної влади.

Аналіз сучасного стану розвитку інформаційно-комунікаційного простору, ефективності

комунікативної політики України, рівня довіри громадян до публічних інститутів, підтримки реформ та суспільних змін, позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності, вимоги та очікування міжнародної спільноти свідчить про інституційну неспроможність органів публічної влади до такої різновекторної діяльності. Отже, насамперед має бути забезпечено узгоджену взаємодію між усіма складовими системи публічного управління щодо цілепокладання, прогнозування, планування та програмування, відкритість та прозорість їх діяльності, залученість громадян до державотворчих процесів, підтримка міжнародної спільноти та належне використання комунікаційних можливостей держави. Також має бути чітке розуміння, що комунікації

є інтегральною складовою демократії та належного врядування, тому держава має змінити свої підходи до комунікації і приділяти їм увагу не тільки на рівні покращення інструментарію, а й на рівні залучення необхідної кількості стейкхолдерів до процесу вироблення політики та реалізації стратегій і програм розвитку.

Зазначені виклики та загрози стають передумовою запровадження такого методологічного інструментарію, як стратегічні комунікації, професійне використання яких здатне акумулювати нематеріальні ресурси системи публічного управління, громадянського суспільства, бізнесу, міжнародної спільноти для формування ресурсу довіри з метою досягнення згоди в напрямі реалізації стратегічних цілей розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження проблеми підвищення рівня довіри до органів публічної влади та формування довіри як стратегічного ресурсу розвитку і використання можливостей комунікаційного простору ґрунтовно було відображено в наукових працях: Т. Безверхнюк, Т. Букорос, П. Бурдье, М. Кастельса, О. Кожем'якіна, Дж. Колліза та С. Монтгомері, Н. Лумана, О. Пеліна, Г. Рябцева, Т. Стеценко, Ф. Фукуями. Також в основу статті було покладено наукові дослідження з питань здійснення стратегічного публічного управління й особливостей розробки стратегій розвитку і результати соціологічних та експертно-аналітичних досліджень. Однак комплексного аналізу дослідження проблеми підвищення рівня довіри до державних інституцій, виявлення основних причин та прогнозування наслідків здійснено не було.

Мета цієї статті полягає в дослідженні проблемного поля формування та функціонування стратегічних комунікацій в Україні шляхом проведення причинно-наслідкового аналізу низького рівня довіри до державних інституцій, визначенні головної проблеми та основних причин її виникнення, а також пріоритетних напрямів ефективного використання комунікаційного потенціалу і можливостей публічного управління у формуванні стратегічного ресурсу довіри.

Виклад основного матеріалу. Довіра є одним із основних джерел влади, саме влада над думками, що породжують довіру, є найбільш важливою для суверенітету країни. Знання і мислення, на думку К. Кастельса, можуть трансформувати речі й перетворювати ефемерну владу в перманентну. Це досягається головним чином шляхом фреймінгу суспільної й індивідуальної свідомості через мультимедійні засоби інформації та мережі масової комунікації, які переробляють знання й мислення для створення і руйнування довіри –

вирішального джерела влади (Кастельс, 2016, с. 27). Останнім часом спостерігається суттєве зниження довіри, навіть досягнення критично низького рівня до державних інституцій та суспільних інститутів. За даними соціологічної служби Центру Разумкова, у березні 2019 р. найбільший рівень недовіри висловлено Верховній Раді України – 82 % (довіри – 8 %), Уряду України – 74 (11 % – довіру), Президенту України – 69 % (16 % – довіряють). Найбільшого рівня довіри отримали люди, які живуть поряд – 68 %, волонтери – 63 %, церква – 51 % та Збройні Сили України – 51 % (Рівень довіри до суспільних інститутів). Отже, ефективність роботи державних інституцій та якість державних послуг є показником роботи влади, що, у свою чергу, впливає на легітимність влади. Незадовільна інституційна спроможність, низька здатність інституцій розв'язувати актуальні проблеми суспільства, відсутність реакції на запити громадян разом із відсутністю зростання рівня життя суттєвим чином знижує довіру громадян до влади та інтерес до ініційованих державою соціально-економічних процесів.

За даними дослідження незалежної аналітичної платформи VoxUkraine, проведеного ще в 2017 р., тільки 14 % населення вважали, що події в Україні рухаються в правильному напрямі, 74 % – навпаки. При цьому цей розрив був найменшим у діапазоні 2011–2017 рр. лише в квітні–травні 2014 р. (48 % проти 34 % відповідно). Основними причинами/аргументами неправильності стратегічного курсу країни респонденти визначили: тривалість війни на Сході – 74 %, високий рівень корупції – 47 %, відсутність упевненості в майбутньому – 31 %, гальмування реформ (відсутність результатів) – 22 % (Проценко, 2019). Такі дані, які, за результатами опитування, свідчать про бездіяльність державних інституцій (виняток становить тільки армія), а відсутність ефективної комунікації та роз'яснення об'єктивних причин такого стану справ призвели до збільшення розчарування та апатії. Відсутність реакції на існуючі запити суспільства з боку держави призводить до зміни політичних уподобань і пріоритетів та створює ризики підтримки популістів і запити на несистемних політиків.

Також у процесі підготовки Концепції реформування урядових комунікацій було проведено опитування щодо оцінки інформування населення про хід реформ в Україні, де найбільший відсоток отримала відповідь – інформація не викликає довіри та часто недостовірна – 39,2 %. Далі відповіді розподілилися таким чином: мало інформації – 28,1 %; багато, але вона незрозуміла – 24,4 %; 12 % вважають, що інформація щодо реформ потрібна тільки спеціалістам і тільки 0,6 %

визначили, що інформації достатньо і вона зрозуміла (Концепція урядових комунікацій).

Неотримання якісної відповіді на існуючі запити суспільства породжують ідеальну можливість для розвитку популізму та збільшення популістів, популярність яких забезпечується фокусуванням на питаннях, що є важливими для великої частини населення та яких уникає політична еліта. Популізм, на думку В. Проценка, – це симптом, що характерний для дисфункціональних політичних систем, нездатних повноцінно виконувати свої функції та неспроможних відповідати політичним, економічним та соціальним запитам населення. Його підґрунтям є наявність проблем, що хронічно не розв'язуються, недостатньо комунікуються чи ігноруються (Проценка, 2019). На його думку, основна проблема не підтримки реформ полягає не тільки в сутності чи популярності тих чи інших змін, а в тому, що переважна більшість населення не довіряє діючим політикам, які не реалізують і не сприяють їх проведенню. Уряд потребує довіри громадян для успішного вирішення поставлених завдань та переконання громадськості в необхідності вибору певного складного та іноді непопулярного, але перспективного політичного курсу.

Таким чином, можемо стверджувати, що надважливим завданням для публічної влади країни є збереження кредиту довіри та перетворення його на стратегічний ресурс. Сучасна криза у відносинах «влада–суспільство» насамперед полягає в тому, що втрачається здатність до соціально мобілізованого й орієнтованого впливу на настрої людей. Скорочується база традиційної підтримки; державні функціонери сприймаються здебільшого як група чиновників, які стурбовані особистими та груповими потребами і не спрямовані на ідею суспільного блага.

На підставі узагальнення наукових здобутків у контексті дослідження довіри як соціального ресурсу суспільства, Т. Стеценко зазначає, що умовно можна виділити чотири основні напрями вивчення довіри: ключова характеристика міжіндивідуальної взаємодії соціальних суб'єктів; чинник функціонування соціальних інститутів суспільства; соціальна основа культури і процесу глобалізації; складова соціального капіталу (Стеценко, 2018, с. 46).

Таке узагальнення було зроблено на підставі досліджень Інституту пізнавальних наук і технологій у рамках проекту «Trust Theory and Technology Group» («Група теорій довіри та технологій») (Бурдье, 2004, с. 524), де детально розглянуто феномен довіри та сформульовано такі тематичні напрями, у контексті яких досліджується довіра: репутація, джерела довіри, ризик,

контроль та контакти, безпека та приватність, влада, ментальні настанови, очікування, ролі, динаміка довіри, оточення, ірраціональність, теорія ігор, соціальний капітал, технологія, моральність. Таке різноманіття та розгалуження підходів до розуміння довіри пояснюється застосуванням різних підходів, серед яких методи теорії ігор, моделі раціонального вибору, інтерв'ю та опитування, вивчення формалізованих інституційних гарантій тощо.

У сучасній науці довіру розглядають як суспільний феномен, що має дієву інтегративну силу. Важливими в цьому є дослідження та твердження Ф. Фукуями, який зазначає, що благополуччя країни, а також її змагальницьку здатність на тлі інших країн визначають однією універсальною культурною характеристикою – наявним у суспільстві рівнем довіри (Фукуяма, 2004, с. 20–21). На його думку, довіра настає тоді, коли суспільство поділяє певний набір моральних цінностей та його члени можуть покладатися на передбачувану і чесну поведінку один одного.

Важливе значення у розумінні сутності довіри має трактування Н. Лумана, який визначив її як ризиковану дію на випередження. Довіра має системний характер та відрізняється від упевненості саме більшим ступенем ризику, міжособистісною сферою прояву і ступенем свободи вибору, адже сучасне суспільство відрізняється від традиційного збільшенням проблемних ситуацій та множинності варіантів вибору (Луман, 2007, с. 167). Зазначена концепція Н. Лумана ґрунтується на таких поняттях, як поінформованість та подвійна контингентність. Поінформованість робить очікування більш-менш надійними, але ризик залишається через складність і різнобічність соціальної дії, оскільки довіра постає не тільки як знання про те, як поводитиметься інший чи як функціонуватиме система, а як певне очікування, що може виправдатися або ні. Довіра в умовах недостатності інформації, коли потрібно ризикувати та діяти на випередження, постає як певна стратегія поведінки. Подвійна контингентність, на думку Н. Лумана, це процес, у якому подвоєння неймовірності призводить до ймовірності, що відбувається в такий спосіб: невизначеність власної поведінки доповнюється невизначеністю вибору іншого, який також залежить від моєї поведінки, саме тут з'являється можливість орієнтуватись саме на власну поведінку (Луман, 2007, с. 167). Ідеться про те, що поведінковий ланцюг, де наступною подією обирається така, що дає змогу зрозуміти, яка подія може бути далі. Важливим наслідком контингентності є довіра чи недовіра, що виникає тоді, коли ситуація стає особливо ризикованою. За таких умов надання

переваги одній дії, незважаючи на можливе розчарування в дії інших, визначається ситуацією довіри (Luhmann, 2000, р. 99). Таким чином, довіра набуває стратегічних ознак та надає більшого діапазону дій, адже суб'єкт, який демонструє довіру, отримує доступ до більшої можливості комбінацій.

Також варто зазначити, що зловживання довірою зазвичай призводить до радикальної зміни ставлення – довіра сама спонукає себе до перетворення на недовіру, для чого з'являється необхідність посилення контролюючих засобів. Слепа довіра є небажаною і шкідливою.

Обґрунтована довіра, на думку О. Кожем'якіної, є необхідною умовою суспільного розвитку та потужним важелем у процесі перетворень у суспільстві (Кожем'якіна, 2011, с. 52–53). На її думку, довіра є можливою завдяки суспільно визнаним взаємним моральним зобов'язанням, дієвість та сила яких у різних суспільствах різна, що визначає її аксіологічний та ментальний контексти. За своєю суттю природа довіри і механізм її функціонування змінюються в сучасному соціумі через економіко-політичні новації та соціокультурні трансформації, сприяючи синтезу соцієнтального й особистісного.

Отже, довіру можемо визначити як складне ієрархічне соціальне явище, що є відображенням певного морального ціннісного ставлення, має характер очікування бажаного результату потенційно некерованих взаємодій і ґрунтується на впевненості в ефективності та правильності дій об'єкта довіри, визнанні його діяльності відповідно до певних етичних вимог (чесності, відповідальності, професійної компетентності тощо).

Довіра є необхідною умовою зменшення напруженості соціально-політичних процесів. Недовіра ж, на думку Т. Букорос, передусім ґрунтується на порушенні суб'єктами політики обіцянок, суперечливих заявах, відсутності чітких стратегічних (ідеологічних) позицій, девальвації слів-символів, популізмі, явної відсутності правди в комунікаціях та справедливості в управлінській практиці (Букорос, 2016). Отже, одним із важливих аспектів недовіри є відсутність діалогу та взаємодії між владою і громадянськістю, що суттєвим чином гальмує розвиток громадянського суспільства та формування громадянської солідарності, тобто ціннісні системи і світоглядні установки вступають у конфлікт з реальністю.

Формування довіри є стратегічною метою взаємодії органів публічної влади і суспільства, що може бути забезпечено тільки спланованим та ефективним комунікаційним процесом. Комунікація – це складова управлінського процесу, інструмент формування довіри до дій уряду чи

окремих міністерств та єдиний спосіб досягнення порозуміння і, як наслідок, отримання підтримки задекларованих змін, реалізації стратегій, програм та реформ. До функції комунікацій у процесі досягнення згоди та формування довіри належать знання, розуміння та прийняття, довіра ж визначається як стратегічна мета (рис. 1). Власне, цей алгоритмічний концепт було взято за основу Міністерством освіти і науки України під час розробки Комунікаційної стратегії МОН 2017–2020.

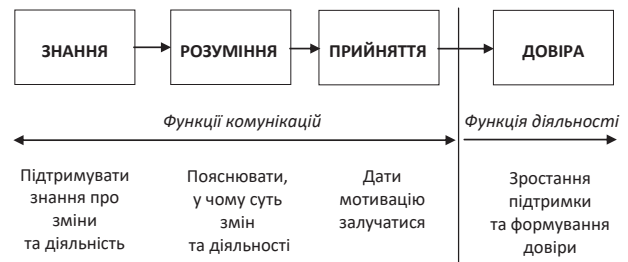


Рис. 1. Довіра як стратегічна мета

Джерело: Комунікаційна стратегія МОН 2017–2020.

Комунікації в публічному управлінні – це процес обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації). Цими суб'єктами можуть виступати: державні інституції, бізнес-структури, громади (партії, рухи, спілки), це також обмін інформацією всередині органу влади (Енциклопедія державного управління, 2011, т. 8, с. 267). Насамперед комунікація є однією з форм існування влади, особливо це стосується публічного простору, публічної сфери. Адже публічність, як загальний принцип публічного управління, означає відкритість та прозорість функціонування органів влади, забезпечує зв'язок її органів та посадових осіб із суспільством, громадянами (Управління проектами в публічній сфері, 2011, с. 13).

Важливою особливістю нової моделі взаємовідносин політичних та адміністративно-управлінських інститутів і суспільства є орієнтація на чітко визначені та сформульовані цілі, кінцеві результати (а не тільки на виконання бюрократичних правил і процедур), тобто орієнтація на результат, а не на процес та посилення механізмів зворотного зв'язку. Тому актуальною залишається необхідність швидкого і якісного реагування на суспільні імпульси щодо визначення загальних стратегій розвитку. На думку науковців, у політико-адміністративному управлінні в Україні існує низка суперечностей, одна з яких – відсутність чітко визначеної стратегії розвитку Української держави, яку б підтримали більшість населення і яка не викликала б заперечень (Інституціоналізація публічного управління, 2019, с. 73–75).

Таким чином, можемо зазначити, що саме наявність національної стратегії розвитку, ефективне стратегічне управління, зорієнтованість на результат дасть змогу політико-управлінській еліті відповідати очікуванням громадян. Сутність стратегічного управління полягає в діяльності органів публічної влади, тобто свідомому виборі пріоритетних у певний історичний період суспільних цінностей, цілей, інтересів та потреб, реалізація яких здійснюється за участю членів суспільства з метою отримання суспільної вигоди в умовах прийнятної суспільної вартості (Інституціоналізація публічного управління, 2019, с. 183). Ефективність стратегічного управління залежить від наявності матеріальних і нематеріальних ресурсів, які є у розпорядженні органів публічної влади.

Досліджуючи сутність ресурсного забезпечення державного управління, Т. Безверхнюк охарактеризувала ресурс як засіб, тобто те, що слугує знаряддям у якій-небудь дії, справі; що необхідне для здійснення чого-небудь, для якоїсь діяльності. За таким визначенням, ресурс є реальним інструментом, завдяки якому забезпечується будь-яка дія з метою досягнення мети. Засіб набуває ознак ресурсу тільки тоді, коли він задіяний у будь-якому процесі для досягнення цілі, й поки не буде досягнуто результату, не можна визначити, чи перетворився елемент, який ми використали, у ресурс. Ідеться про те, що не всі елементи (явища) є ресурсами, а тільки ті, що забезпечують досягнення певної мети. Отже, здатність будь-якого явища матеріального або нематеріального походження забезпечити досягнення мети, надає йому властивості ресурсу. Такий підхід дає змогу вважати терміни «ресурси» та «засоби» синонімами (Безверхнюк, 2009, с. 141). Ресурсами є: засоби, використання яких забезпечує вплив на об'єкт відповідно до цілей суб'єкта; джерело отримання необхідних матеріальних і духовних благ, здійснення будь-якої суспільної діяльності.

Д. Колліз і С. Монтгомері до нематеріальних ресурсів відносять репутацію, бренди, патенти, технологічні ноу-хау, що являють собою нематеріальні активи, а також організаційні здатності, вбудовані рутини, процеси і культуру (Колліз, Монтгомері, 2003). Ресурс довіри, на думку О. Петелін, можна розуміти як володіння культурно-символічною владою, репутацією, авторитетом, що містить певні переваги порівняно з іншими суб'єктами, які не мають достатнього рівня довіри (Петелін, 2014, с. 263).

Ресурс довіри, на думку Г. Рябцева, є однією з найбільш нестійких «вихідних умов» політики, це мастило, що полегшує обертання «управлінських шестерень», чи навпаки, чинник, який

перешкоджає прогресивним змінам. Належне використання цього ресурсу вимагає від політиків комунікативних навичок, гнучкості, реальності сприйняття у спілкуванні з іншими учасниками (стейкхолдерами) (Рябцев, 2014).

Так, наприклад, за результатами опитування експертів дослідницьких і громадських організацій та узагальнених оцінок роботи уряду і міністерств щодо виконання основних функцій, зокрема проведення реформ, якість виконання завдань та ефективність комунікацій, позитивну динаміку продемонструвати тільки два міністерства – Міністерство оборони та Міністерство культури. Найнижчий показник має Міністерство інформаційної політики (Басистюк, 2019). Серед найбільших недоліків експерти визначили: відсутність/неналежний рівень комунікацій із суспільством та між центральними органами виконавчої влади; брак цілісного стратегічного бачення політики розвитку; негативний імідж державних установ тощо.

Таким чином, перед вітчизняним державним апаратом стоїть надскладне і актуальне завдання – відновлення/формування надважливого стратегічного ресурсу – довіри, яке може бути вирішено шляхом виконання конкретних, зрозумілих для суспільства, корисних дій, виконання зобов'язань та налагодженого комунікаційного процесу.

На підставі проведеного нами аналітичного дослідження визначено головну проблему низького рівня довіри до державних інституцій та суспільних інститутів – неефективне використання комунікаційного потенціалу публічного управління. Проведений причинно-наслідковий аналіз та розроблене дерево проблем дали змогу з'ясувати основні причини та можливі наслідки процесів, що відбуваються в інформаційно-комунікаційному просторі України. Нижче (див. рис. 2) представлено розроблений нами причинно-наслідковий аналіз проблеми нераціонального та неефективного використання потенціалу та можливостей публічного управління.

Як видно з рис. 2, основними причинами проблеми нераціонального та неефективного використання комунікаційного потенціалу і можливостей публічного управління є:

- відсутність використання стратегічних комунікацій як складової стратегічного управління і технології управлінської діяльності;

- несистемність використання комунікаційних стратегій (кампаній, проектів) та неузгодженість їх зі стратегіями розвитку;

- низький рівень компетентності фахівців із комунікацій, відсутня фахова підготовка публічних службовців з питань інформаційно-аналітичної діяльності та стратегічних комунікацій.

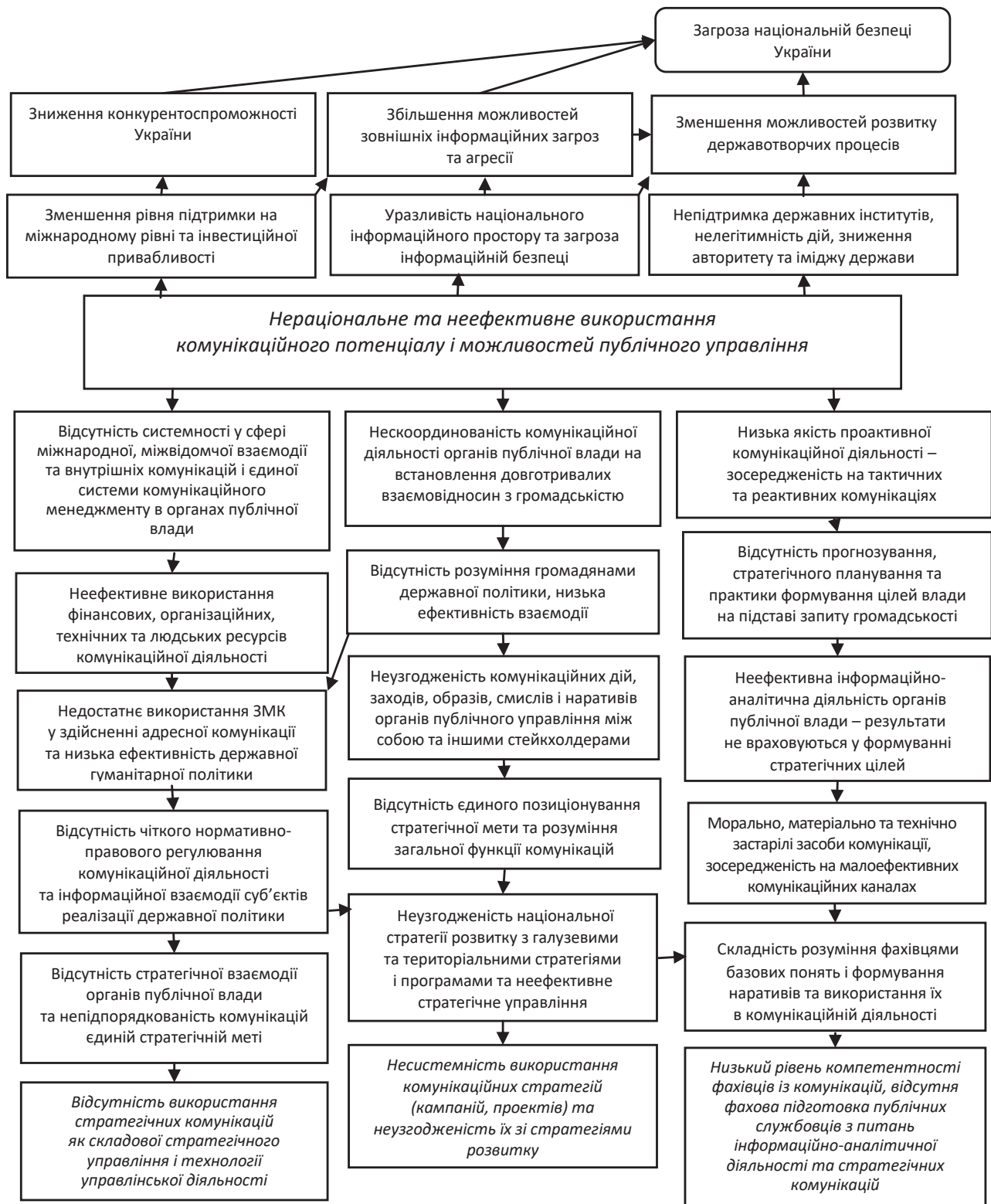


Рис. 2. Причинно-наслідковий аналіз проблеми нераціонального та неефективного використання комунікаційного потенціалу публічного управління

Джерело: авторська розробка.

Проведений аналіз є основою для усвідомлення потреби суттєвих перетворень і радикальних дій в інформаційно-комунікаційному просторі та розробленні структури цілей, завдань і пріо-

ритетів за напрямками розвитку, які є сьогодні важливими для сфери стратегічних комунікацій. Адже запровадження технологій стратегічних комунікацій у діяльність органів публічної влади

є відповіддю на виклики, які впродовж останніх десятиріч суттєво гальмують розвиток країни та створюють сприятливе середовище для справляння негативних впливів на процеси в країні, що, у свою чергу, негативно впливає на рівень довіри.

Із цією метою можемо визначити пріоритетні напрями щодо покращення комунікаційного процесу в публічному управлінні.

1. Інституціоналізація стратегічних комунікацій (у системі публічного управління) шляхом використання цілеспрямованих комунікаційних кампаній, іміджевих заходів, спрямованих на досягнення згоди з усіма стейкхолдерами у досягненні стратегічної мети. Це потребує суттєвого реформування комунікаційних структур органів публічної влади, налагодження їх стратегічної взаємодії та підпорядкованості комунікацій і заходів єдиній стратегічній меті. Для цього має бути здійснено відповідне нормативно-правове забезпечення комунікаційної діяльності органів публічного управління із суспільством та врегульовано інформаційну взаємодію суб'єктів реалізації державної політики, а також максимально використано засоби масової комунікації, здійснено адресну комунікацію (спрямовану на конкретні цільові аудиторії), розвиток комунікаційної системи та функціонування комунікаційної інфраструктури публічного управління.

2. Створення цілісної системи стратегічного розвитку країни, що передбачає розробку національної (генеральної) стратегії Grand Strategy з використанням методології Форсайта (суть якої полягає в узгодженому виборі рішень з приводу майбутнього) та узгодження з нею різноманітних галузевих і територіальних стратегій розвитку, що розробляються органами публічної влади на центральному та місцевому рівнях. Узгодженість має бути за цілями, часом, ресурсами та організацією їх реалізації на різних територіальних рівнях. Також для забезпечення ефективності їх реалізації має бути обов'язковим розроблення комунікаційних стратегій, які є відображенням здійснення функціональних дій в інформаційному просторі й розробляються під конкретну стратегію розвитку, що забезпечить єдине позиціонування стратегічної мети та розуміння загальної функції комунікації. Розроблені комунікаційні стратегії забезпечуватимуть узгодженість комунікаційних дій між різними суб'єктами публічного управління, підпорядкованість заходів, образів, смислів, наративів єдиній меті, що, у свою чергу, сприятиме розумінню населенням державної політики та підвищить ефективність взаємодії з іншими стейкхолдерами.

3. Забезпечення комунікаційної діяльності органів публічного управління компетентними

фахівцями з комунікацій, що передбачає запровадження фахової підготовки публічних службовців у сфері інформаційно-аналітичної діяльності та стратегічних комунікацій. Реалізація цього напряму спрямована на формування у фахівців розуміння сутності стратегічних комунікацій, їх принципів і технологій здійснення, розуміння базових понять у цій сфері, формулювання й використання стратегічних наративів, що суттєво підвищить рівень стратегічного планування комунікаційної діяльності, прогнозування наслідків та в результаті комунікаційної взаємодії дасть змогу формулювати стратегічні цілі на підставі запиту громадськості.

Запропоновані напрями є взаємопов'язаними, взаємозалежними і формують стратегічну мету та пріоритетні цілі розвитку комунікаційного потенціалу публічного управління, тобто ефективного використання національного інформаційного простору в досягненні стратегічних цілей.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У результаті проведеного аналізу проблем, на розв'язання яких спрямовують дію стратегічні комунікації, було визначено, що низький рівень довіри до державних інституцій полягає в неефективній комунікаційній діяльності органів публічного управління. Тому важливим завданням для публічної влади країни є збереження кредиту довіри та перетворення його на стратегічний ресурс довіри, який є необхідною умовою ефективного стратегічного управління, а можливість його формування залежить від ефективності використання інформаційного простору, налагодженої взаємодії всіх заінтересованих сторін та швидкого і якісного реагування на суспільні імпульси.

На підставі проведеного причинно-наслідкового аналізу визначено основні причини зазначеної проблеми: відсутність стратегічних комунікацій в діяльності органів публічної влади; несистемність використання комунікаційних стратегій і неузгодженість їх зі стратегіями розвитку; морально, матеріально, технічно застарілі засоби комунікації та некомпетентність спеціалістів із комунікацій органів публічної влади.

Установлено, що інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління, створення цілісної системи стратегічного розвитку країни, розробка національної стратегії та використання комунікаційних стратегій, а також забезпечення кваліфікованими фахівцями комунікаційних підрозділів органів публічної влади є пріоритетними напрямами у розв'язанні проблеми підвищення рівня довіри до влади, що і становить перспективи подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

- Басистюк Я., Русокова С. Рік роботи Уряду: оцінка від VoxUkraine; незалежна та незаангажована аналітична платформа. URL: <http://voxukraine.org/about-ukr> (дата звернення: 20.04.2019).
- Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Одеса, 2009. 441 с.
- Букорос Т. О. Довіра як стратегічний владний ресурс та цінність. *Педагогіка: наук. вісн. Ун-ту менеджменту освіти*. 2016 Вип. 2. URL: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/vydannya/visnyk_umo/pedagogika/2_2016/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%81.pdf (дата звернення: 20.04.2019).
- Бурдые П. *Формы капитала. Западная экономическая социология: хрестоматия современ. классики*. Москва: РОССПЭН, 2004. С. 519–536.
- Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне управління / за заг. ред. В. С. Загорського, С. О. Телешуна. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
- Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2019. 210 с.
- Кастельс М. *Власть коммуникации*. Москва: Высшая Школа Экономики, 2016. 564 с.
- Кожем'якіна О. М. Довіра в сучасному соціумі. *Вісник Інституту економіки та прогнозування*. 2011. С. 48–53.
- Коллиз Д. Дж., Монтгомери С. Конкуренция на основе ресурсов: стратегия в 1990-е гг. *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 8 «Менеджмент»*. 2003. Вып. 4: URL: <http://vestnikmanagement.spb.ru/archive/?id=16> (дата звернення: 15.04.2019).
- Комунікаційна стратегія МОН 2017–2020: рішення колегії МОН від 26.05.2017 № 4/1-15. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikacijna-strategiya-mon-2017-2020.pdf> (дата звернення: 15.04.2019).
- Концепція реформування урядових комунікацій / Міністерство інформаційної політики України. URL: <https://mir.gov.ua/documents/56.html> (дата звернення: 15.04.2019).
- Луман Н. *Социальные системы. Очерк общей теории* / пер. с нем. Н. А. Головина. Санкт-Петербург: Наука, 2007. 648 с.
- Петелин О. А. Ресурс доверия как способ политической капитализации. *Государственное и муниципальное управление. Учёные записки*. 2014. № 4. С. 262–267.
- Проценко В. Антологія популізму: дійсна причина народної любові та ефективна зброя проти українських популістів; VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/longreads/populism/index.html> (дата звернення: 15.04.2019).
- Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України / Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralnii-orientatsii-gromadian-ukrainy-2> (дата звернення: 15.04.2019).
- Рябцев Г. Л. Відновлення ресурсу довіри як необхідної умови вироблення дієвої державної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=843> (дата звернення: 16.04.2019).
- Стеценко Т. О. Довіра як соціальний ресурс: від теоретичної концептуалізації до пошуку механізмів практичного управління. *Грані*. 2018. Т. 21. № 7. С. 44–52.
- Управління проектами в публічній сфері: навч. посіб. / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 295 с.
- Фукуяма Ф. *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию* / пер. с англ. Д. Павлов, В. Кирющенко. Москва: ООО «Изд-во АСТ: ЗАО НПП «Ермак»», 2004. – 730 с.
- Luhmann N. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* / Department of Sociology, University of Oxford, 2000. Vol. 6. P. 74–107.

References

- Basystiuk, Ya., Rusikova, S. Rik roboty Uriadu: otsinka vid VoxUkrain [Government Work Year: Evaluation from]: nezalezna ta nezaangajovana ayalatychna platforma. URL: <http://voxukraine.org/about-ukr>
- Bezverkhniuk, T. (2009). Systema resursnogo zabezpechennia regional'nogo upravlinnia: kontseptual'ni zasady rozbudovy i mekhanizmy funktsionuvannia [System of resource supply of regional management: conceptual foundations of development and mechanisms of functioning]: dys. d-ra nauk z derj. upr.: 25.00.02. Odesa. Ukraine. 441 p.
- Bukoros, T. O. (2016) Dovira yak strategichnyiy vladnyiy resurs ta tsinnist' [Trust as a strategic resource and value]. *Pedagogika: naukovyy visnyk UMO* [Pedagogy: Scientific Herald]. Vol. 2. URL: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/vydannya/visnyk_umo/pedagogika/2_2016/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%81.pdf
- Burd'e, P. (2004) Formy kapitala [Forms of capital] Zapadnaya ekonomicheskaya sotsioligiya: Hrestomatiya sovremennoy klassiki [Reader of modern classics]. ROSSPEN. Moskva. Russia. P. 519–536.

- Entsuklopediya derjavnogo upravlinnya (2011) [Encyclopedia of Public Administration]: u 8 t. NADU. Kyiv. T. 8. Pyblichne vryaduvannya [Public Governance]. LRIDU NADU. L'viv. Ukraine
- Instytutstionalizatsiya publicznego upravlinnya v Ukraini (2019) [Institutionalization of public administration in Ukraine]; nauk.-analit. dop. NADU. Kyiv. Ukraine. 210 p.
- Kastel's, M. (2016) *Vlast' komunikatsiyi* [Power of communication]. VSHE. Moskva. Russia. 564 p.
- Kojemyakina, O. M. (2011) *Dovira v suchasnomu sistsiumi* [Trust has a sentimental society]. *Visnyk Instytutu ekonomiky ta prohnozuvannia* [Bulletin of institute of economy and forecasting]. Vol. 1.6. P. 48–53.
- Kolliz, D. Dj., Monthomery, S. (2003) *Konkurentsiya na osnove resursov: strategiya v 1990 gg.* [Resource Based Competition: Strategy in the 1990s]. *Vestnik SPbGU. Ser. 8. "Menedjment"* [Bulletin of St. Petersburg State University]. Vol. 4. URL: <http://vestnikmanagement.pu.ru/archive/?id=16>
- Komunikatsiyna strategiya MON 2017–2010 [Communication strategy of MES 2017–2020]; Reshennya koleгии MON vid 26/05/2017 r. № 4/1-15. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikacijna-strategiya-mon-2017-2020.pdf>
- Kontsepsiya reformuvannya uryadovykh komunikatsiy (2016) [The Concept of Reforming Government Communications] URL: <https://mip.gov.ua/documents/56.html>
- Luman, N. (2007) *Sotsial'nye sistemy. Ocherk obsshey teorii* [Social systems Essay on a general theory] / per. s nem. N. A. Golovina. Nauka. Sankt-Peterburg. Russia. 648 p.
- Petelin, O. A. (2014) *Resurs doveri ya kak sposob politicheskoy kapitalizatsii* [Resource of trust as a way of political capitalization]. *Gosudarstvennoe i munitsypal'noe upravlenie. Uchenye zapiski* [State and municipal government. Scientific notes]. Vol. 4. P. 262–267.
- Protsenko, V. (2017) *Antologiya populizmu: diysna prychna narodnoi lyubovi ta efektyvna zbroya proty ukrains'kykh populistiv* [Anthology of Populism: Dismal reason for people's love is effective against Ukraine's populists] VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/longreads/populism/index.html>
- Riven' doviry do suspil'nykh instytutiv ta elektoral'ni orientatsiyi gromadyan Ukrainy (2017) [Level of trust in public institutions and electoral orientation of Ukrainian citizens]. Tsentr Razumkova. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadyan-ukrainy-2>
- Ryabtsev, G. L. (2014) *Vidnovlennya resursu doviry yak neobkhidnoyi umovu vuroblennya dievyyi derjavnoyi polityky v Ukraini* [Restoring the trust resource as a prerequisite for developing an effective state policy in Ukraine] *Derjavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvutok*. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=843>
- Stetsenko, T. O. (2018) *Dovira yak sotsial'nyy resurs: vad teoriiy kontseptualizatsiyi do poshuku mekhanizmiv praktichnogo upravlinnya* [Trust as a social resource: from the theory of conceptualization to the search for mechanisms of practical management]. *Gran*. Vol. 21. № 7. P. 44–52.
- Upravlinnya proektamy v publichnyy sferi (2011) [Project management in the public sphere]: navch. posib / za zag. red. T. M. Bezverkhnyuk. ORIDU NADU. Odesa. Ukraine. 295 p.
- Fukuyana, F. (2004) *Doverie: sotsial'nye dobrodeteli i put' k protsvetanuyu* [Trust: social virtues and the path to prosperity] / per. s. angl. D. Pavlov. OOO Izd-vo AST. Moskva. Russia. 740 p.
- Luhmann, N. (2000) *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* / Department of Sociology, University of Oxford, 2000. Vol. 6. P. 74–107.

Tetiana Syvak,

Ph.D in Public Administration,

Doctoral Candidate of Parliamentarism and Political Management Department,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE PROBLEM FIELD OF THE FORMATION AND FUNCTIONING OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE

The general articulation of the issue and its connection with the important research and practice tasks. Analysis of the current development of information and communication, the effectiveness of communication policy in Ukraine, the level of public trust in public institutions, some reforms and social changes, the position of the state in the world competitive rankings, demands and expectations demonstrates the institutional failure of public authorities to such of varied activities. Therefore, appropriateness of this study determined an effective methodological tool for solving the problem - the restoration / formation of trust as an important strategic non-material resource.

The analysis of the recent publications regarding the issues this article deals with; identification of parts of the general problem that have not been previously addressed. Investigating to the formation of trust as a strategic non-material resource and efficient use of space communication thoroughly reflected in a number of scientific, sociological studies and monographs, including Bezverkhnyuk T., Bourdieu P., Castells M., Kozhemyakin O., Collis J., Luman N., Ryabtsev G.,

Fukuyama F. and others. However, comprehensive analysis study on improving the trust in governmental institutions, identifying the main causes and consequences of the prediction weren't implemented.

The purpose (the objective) of this article is to analyze the problem of the formation and functioning strategic communications in Ukraine due to the analysis of low level of trust in the state institutions; identify the main causes of its occurrence, as well as priority directions of effective use of communication potential and opportunities of public administration in forming a strategic trust resource.

The key results and the background. The formation of trust is a strategic goal in the interaction of public authorities and society, which can only be provided by a planned and effective communication process. Knowledge, understanding and acceptance belong to the function of communication in the process of reaching consensus and confidence, whereas trust is defined as a strategic goal. An important feature of the new model of relationship between political, administrative institutions and society is the focus on defining, formulating goals and results, that is, focus on the consequences, rather than on the process, and strengthening of feedback mechanisms. An important disadvantage is the lack of certainly defined strategy in the development of the Ukrainian state, which would be supported by most of the population and which would not cause any objections.

Based on the consequential analysis, conducted by the author, the main problem in the governmental institutions is an inefficient use of communication potential and opportunities of public administration, the main reasons of those are: the lack of strategic communications and effective strategic management, non-system and inconsistency of developing communication strategies, the lack of communication competences among specialists in public administration. It's proved that defiance of such problems may lead to a threat to the national security.

Conclusions and the prospects of the further research. Within the research there were determined the following priorities of effective and efficient use of the communication potential of public administration:

- The institutionalization of strategic communication in the system of public administration as a system of targeted communication campaigns, fashion events aimed at reaching an agreement with all stakeholders to achieve strategic goals.
- Creating an integrated system of strategic development, which involves the development of national (general) strategy Grand Strategy Forsyth using the methodology and agreement with the various sectorial and regional development strategies.
- Ensuring communication activities provides professional training of civil servants in the formation and analytical work, and strategic communications for public administration.

The directions abovementioned are interconnected and interrelated, they are formed strategic goals and efficient priorities of the national information space to achieve the success that will increase the level of trust in public administration.

Keywords: institutionalization of strategic communications, strategic resource of trust, the causal-consequential analysis.

Матеріал надіслано 18 червня 2019 р.

Цитування:

Сивак Т. Проблемне поле формування та функціонування стратегічних комунікацій в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. Вип. 1. С. 51–60.

Повна версія статті доступна також на сторінці:

<http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua>