

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 351

Карпунець Анастасія Станіславівна

*кандидат наук з державного управління,
викладач кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

Карпунец Анастасия Станиславовна

*кандидат наук по государственному управлению,
преподаватель кафедры теории и практики управления
Национальный технический университет Украины «Киевский
политехнический институт имени Игоря Сикорского»*

Karpunets Anastasiya

*PhD in Public Administration,
Lecturer of the Department of Theory and Practice of Management
National Technical University of Ukraine
"Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"*
ORCID: 0000-0001-8721-9926

**ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ ЯК
ОСНОВА НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ
З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

**ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ КОММУНИКАЦИЙ В
УКРАИНЕ КАК ОСНОВА НАЛАЖИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ
DEVELOPMENT OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE
AS THE BASIS FOR BUILDING THE STATE'S EFFECTIVE
INTERACTION WITH THE PUBLIC**

Анотація. У статті розкрито основні перешкоди на шляху формування системи стратегічних комунікацій в Україні та обґрунтовано роль розбудови системи стратегічних комунікацій у налагодженні ефективної взаємодії між державою і громадськістю.

Автор вказує, що наразі основними проблемами розбудови системи стратегічних комунікацій в Україні є обмеженість нормативно-правової бази, відсутність ефективної координації суб'єктів стратегічних комунікацій та підпорядкування їх єдиному вектору діяльності, недостатній рівень професійної компетентності кадрів у сфері стратегічних комунікацій.

Визначено, що важливого значення набуває підготовка кадрів, здатних до стратегічного мислення та необхідність розвитку комунікаційної спроможності як окремих державних службовців, так і державних установ загалом. Встановлено, що розвиток комунікативної компетентності сприятиме підвищенню якості надання послуг населенню, побудові дієвої та оперативної системи внутрішньої комунікації, отриманню зворотного зв'язку та підвищенню рівня довіри до органу державної влади та системи державного управління загалом.

Визначено, що критично низький рівень довіри, як інтегральний критерій ефективності функціонування системи державного управління, до органів державної влади з боку суспільства в Україні показує неспроможність кадрового потенціалу державної влади забезпечувати соціальну стабільність, сприяти реалізації реформ та налагодженню ефективної взаємодії між державними інститутами і громадськістю. Автор доводить думку, що основними причинами низького рівня довіри є корумпованість системи державної влади, відсутність комунікативної стратегії, практики вимірювання громадянської думки для планування реформ та вибудованої системи довгострокової комунікації з громадськістю з урахуванням зворотного зв'язку.

Зроблено акцент на тому, що формування та розбудова системи державних стратегічних комунікацій має стати одним з ключових напрямів діяльності уряду задля забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та розбудови партнерських відносин між державою та суспільством.

Ключові слова: *стратегічні комунікації, взаємодія держави і громадянськості, система урядових комунікацій, комунікація в системі державного управління, комунікативна компетентність, довіра.*

Аннотація. *В статье раскрыты основные препятствия на пути формирования системы стратегических коммуникаций в Украине и обоснована роль развития системы стратегических коммуникаций в налаживании эффективного взаимодействия между государством и общественностью.*

Автор указывает, что основными проблемами развития системы стратегических коммуникаций в Украине являются ограниченность нормативно-правовой базы, отсутствие эффективной координации субъектов стратегических коммуникаций и подчинения их единому вектору деятельности, недостаточный уровень профессиональной компетентности кадров в сфере стратегических коммуникаций.

Определено, что важное значение приобретает подготовка кадров, способных к стратегическому мышлению и необходимость развития коммуникационной способности как отдельных государственных служащих, так и государственных учреждений в целом. Установлено, что развитие коммуникативной компетентности будет способствовать повышению качества предоставления услуг населению, построению эффективной и оперативной системы внутренней коммуникации, получению обратной связи и повышению уровня доверия к органу государственной власти и системы государственного управления в целом.

Определено, что критически низкий уровень доверия, как интегральный критерий эффективности функционирования системы государственного управления, в органах государственной власти со стороны общества в Украине показывает несостоятельность кадрового потенциала государственной власти обеспечивать социальную стабильность, способствовать реализации реформ и налаживанию эффективного взаимодействия между государственными институтами и общественностью. Автор доказывает мысль, что основными причинами низкого уровня доверия является коррумпированность системы государственной власти, отсутствие коммуникативной стратегии, практики измерения гражданской мысли для планирования реформ и выстроенной системы долгосрочной коммуникации с общественностью с учетом обратной связи.

Сделан акцент на том, что формирование и развитие системы государственных стратегических коммуникаций должно стать одним из ключевых направлений деятельности правительства для обеспечения стабильности функционирования системы государственного управления и развития партнерских отношений между государством и обществом.

Ключевые слова: *стратегические коммуникации, взаимодействие государства и общественности, система государственных коммуникаций, коммуникация в системе государственного управления, коммуникативная компетентность, доверие.*

Summary. *The article reveals the main obstacles to the development of the strategic communications system in Ukraine and substantiates the role of establishing the strategic communications system in building effective interaction between the state and the public.*

The author points out that currently the main obstacles to building the strategic communications system in Ukraine are the limited legal framework,

ineffective coordination among the strategic communications subjects and their inability to subordinate to a single activity vector, as well as the lack of professional competence of personnel in the strategic communications field.

It is determined that training of personnel capable of strategic thinking and the need to develop the communication capacity of both individual civil servants and public institutions in general are of great importance. It is ascertained that development of communicative competence will contribute to enhancing the quality of service delivery to the population, to building an effective and efficient system of internal communication, to receiving feedback and increasing the level of trust in public authorities and the system of public administration in general.

It is established that the critically low level of trust, as an integral criterion for the effectiveness of the public administration system functioning, to the public authorities in Ukrainian society shows the inability of the human resources of the public authorities to ensure social stability, facilitate the implementation of reforms and build effective interaction between the public institutions and society. The author argues that the main causes for the low level of trust are the corruption in the government system as well as the lack of a communication strategy, of the practice to measure public opinion when planning reforms, and of the organized long-term communication system with the public taking into account the feedback.

The emphasis is placed on the fact that formation and development of the state strategic communications system should become one of the key directions of the government's activity in order to ensure sustainable functioning of the public administration system and building partnerships between the state and the society.

Key words: *strategic communications, interaction between the state and the public, government communications system, communication in the public administration system, communicative competence, trust.*

Постановка проблеми. В умовах наближення системи державного

управління України до стандартів та вимог євроінтеграції, впровадження стратегічних комунікацій є невід'ємною складовою системи налагодження ефективної взаємодії органів державної влади і громадськості та забезпечення національної безпеки держави. Наразі система державного управління України характеризується неефективністю системи урядових комунікацій, відсутністю дієвих механізмів відслідковування зворотного зв'язку, несистемністю міжвідомчої взаємодії та невідповідністю рівня професійної підготовки державних службовців потребам формування ефективних комунікацій з громадськістю. Дослідження, проведене Групою реформ комунікацій серед міністерств та інших державних установ, засвідчило, що 87% міністерств не мають комунікативної стратегії [7]. У зв'язку з цим постає необхідність формування національної комунікаційної стратегії держави та ефективної системи урядових комунікацій задля забезпеченням сталого розвитку, підвищення рівня довіри до органів державної влади з боку громадськості та попередження конфліктів в державі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Стратегічну роль комунікації у розвитку суспільства відображено в працях М. Кастельса, Е. Масуда, Д.С. Робертсона, О. Тоффлера, М. Постера, М. Маклюена, Н. Лумана та ін.

Дослідженню комунікації в системі державного управління та державної служби присвячено праці таких науковців, як: В.М. Бебик, Ю.Л. Воробйов, В.А. Гошовська, Т.Н. Громова, Н.М. Драгомирецька, В.М. Дрешпак, Н.І. Демедишина, Е.В. Карпенко, О.Г. Кучабський, М.Г. Лашкіна, В.А. Ліпкан, Ж.О. Павленко, Є.О. Романенко, С.Г. Соловійов, Ю.П. Сурмін, Д.П. Хіжняков та ін. Водночас, потребують додаткової уваги проблеми формування стратегічних комунікацій як необхідної умови забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади з громадськістю та стабільності функціонування системи державного управління загалом.

Метою статті є виявлення основних перешкод на шляху формування системи стратегічних комунікацій в Україні та обґрунтування ролі розбудови системи стратегічних комунікацій у налагодженні ефективної взаємодії між державою і громадянськістю.

Виклад основного матеріалу. Традиційно, стратегічні комунікації в системі державного управління розглядаються з точки зору забезпечення безпеки та оборони держави та є характерними для воєнного процесу. Вперше в законодавчому полі України, поняття «стратегічні комунікації» було визначено в Воєнній доктрині України. Згідно з Воєнною доктриною України стратегічні комунікації – це «скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадянськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» [8].

Співробітництво Україна – НАТО в контексті розбудови стратегічних комунікацій в Україні набуло особливого значення в умовах нестабільної соціально-політичної ситуації в Україні. Указом Президента України «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2019 рік» встановлено пріоритетні завдання в частині формування Національної системи стратегічних комунікацій. Зокрема такі, як реформування урядових комунікацій, створення моделі освітньої системи з державних стратегічних комунікацій та розбудова спроможностей зі стратегічних комунікацій у сфері національної безпеки і оборони [9].

За підтримки Апарату РНБОУ, Міністерства інформаційної політики України, Центру інформації та документації НАТО та Центру стратегічних комунікацій StratCom Ukraine було створено модель розбудови системи державних стратегічних комунікацій. Дана модель передбачає формування стратегічних комунікацій на рівні формування політики та охоплює міжвідомчу координацію верхнього рівня і кризові комунікації.

Операційний рівень реалізації даної моделі складають урядові комунікації (зв'язки з громадськістю), публічна дипломатія та спеціальні інформаційні операції. Важливим складовими даної моделі є формування системи навчання та професійного розвитку державних комунікаторів, підвищення дослідно-аналітичної спроможності Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) в якості аналітичного центру для стратегічних комунікацій та створення системи виробництва контенту, що відповідає потребам Уряду [4]. Водночас, реалізація даної моделі відбувається досить повільно, враховуючи гостру необхідність формування національної системи стратегічних комунікацій в умовах євроінтеграції та гібридної війни.

За визначенням Міністерства оборони Великої Британії кінцевою метою стратегічної комунікації є просування національних інтересів та підтримка національної політики та цілей» [10, с. 1-2]. Комунікація в системі «держава-громадянин» має на меті обмін інформацією з метою пояснення та легітимізації урядових рішень та державної політики загалом. Водночас, комунікація в системі державного управління демократичного суспільства не обмежується лише трансляцією інформації з боку держави, а передбачає забезпечення діалогу з суспільством.

Комунікація в системі державного управління є соціальною взаємодією органів державної влади з інститутами громадянського суспільства та суб'єктами управлінського впливу, що реалізується через інституціоналізовані та неформальні канали комунікації з метою інформування, врегулювання конфліктів, формування довіри і забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та суспільства загалом. Важливого значення в розбудові партнерських відносин між державою та громадськістю, на даному етапі розвитку системи державного управління України, набуває розбудова національної системи стратегічних комунікацій.

Аналізуючи стратегічні комунікації в системі державного управління, С.Г. Соловійов визначає, що основними принципами реалізації стратегічних комунікацій в державі мають бути спрямованість на підтримку мети національного рівня; скоординованість застосування засобів інформаційного впливу на кожному етапі вироблення політики; вивчення і врахування потреб та реакції цільових аудиторій; важливість дотримання зворотного зв'язку із цільовими аудиторіями; узгодженість дій державних і недержавних акторів [6, с. 169].

Наразі основними проблемами розбудови системи стратегічних комунікацій в Україні є обмеженість нормативно-правової бази, відсутність ефективної координації суб'єктів стратегічних комунікацій та підпорядкування їх єдиному вектору діяльності, недостатній рівень професійної компетентності кадрів у сфері стратегічних комунікацій.

Згідно з функціональним аналізом сфери стратегічних комунікацій України, здійсненим Національним інститутом стратегічних досліджень, система урядових комунікацій характеризується відсутністю якісного аналізу інформаційного простору та оцінки впливів, нерозумінням представниками державних органів основних понять та принципів стратегічних комунікацій та відсутністю системності у сфері міжвідомчої взаємодії. Крім того, спостерігається відсутність документів, що регламентують комунікативну діяльність і нерозуміння учасниками процесу комунікації принципів формування комунікативних планів та особливостей взаємодії з цільовою аудиторією. Відзначається, що наразі існує потреба у навчанні та залученні спеціалістів у сфері стратегічних і кризових комунікацій [3].

Погоджуємося з думкою Д.В. Дубова, що наразі основною проблемою розбудови стратегічних комунікацій в Україні є побудова ефективної системи координації суб'єктів стратегічних комунікацій на різних рівнях владної ієрархії [1]. У даному контексті на державу покладено забезпечення

комунікативної єдності державних структур та підпорядкування їх діяльності єдиній системі повідомлень, що не суперечать один одному та мають на меті забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та розбудову партнерських відносин між державою та громадянськістю.

На даному етапі розвитку системи державних стратегічних комунікацій важливого значення набуває підготовка кадрів, здатних до стратегічного мислення. Розвиток компетенцій щодо розробки та реалізації стратегічних комунікацій в державних структурах є однією з основних для керівників державних органів та організацій. Наразі постає необхідність розвитку комунікаційної спроможності як окремих державних службовців, так і державних установ загалом. Розвиток комунікаційного потенціалу є «зміцнення навичок, компетенцій і здібностей людей або установ задля ефективного спілкування, донесення повідомлень і досягнення поставлених цілей» [2, с. 27].

А.П. Рачинський вказує на необхідність формування та розвитку у керівників державних органів влади управлінських цінностей стратегічного рівня. Зокрема, таких, як теоретичність міркування, орієнтація на перспективний розвиток державної структури, соціальна відповідальність, раціональність, практичність і корисність, політична нейтральність, правотворча конструктивність та управлінська гармонія [5, с. 36].

Крім того, важливого значення в контексті розбудови системи стратегічних комунікацій набуває розвиток комунікативної компетентності державних службовців загалом. Комунікативна компетентність передусім пов'язана з формуванням у державних службовців таких компетенцій, як ведення ефективного діалогу з громадянськістю, налагодження вертикальної, горизонтальної та реординаційної комунікації в ієрархії управління, користування сучасними ІКТ та налагодження дистанційних форм комунікації та управління перешкодами. Розвиток комунікативної

компетентності сприятиме підвищенню якості надання послуг населенню, побудові дієвої та оперативної системи внутрішньої комунікації, отриманню зворотного зв'язку та підвищенню рівня довіри до органу державної влади та системи державного управління загалом.

Рівень довіри до органів державної влади з боку суспільства як інтегральний критерій ефективності функціонування системи державного управління показує спроможність кадрового потенціалу державної влади забезпечувати соціальну стабільність, сприяти реалізації реформ та налагодженню ефективної взаємодії між державними інститутами і громадянськістю. За даними аналітично-консультативної компанії Gallup, українці мають найнижчий у світі рівень довіри до влади, що складає 9%. [11]. Такий критично низький рівень довіри пов'язаний з одного боку з корумпованістю системи державної влади, соціально-економічною та політичною ситуацією в державі, а з іншого – відсутністю комунікативної стратегії, практики вимірювання громадянської думки для планування реформ та вибудованої системи довгострокової комунікації з громадянськістю з урахуванням зворотного зв'язку. Тому, формування та розбудова системи державних стратегічних комунікацій має стати одним з ключових напрямів діяльності уряду задля забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та розбудови партнерських відносин в системі «держава-громадянин».

Висновки. Отже, система державної комунікації в Україні характеризується відсутністю стратегічного наративу та системної взаємодії між органами державної влади та суспільством. Крім того, частина міністерства та підпорядковані їм структури, не мають узгодженої комунікативної політики, а персонал має не достатній рівень комунікативної компетентності. Тому, формування та впровадження стратегічних комунікацій є одним з ключових напрямів діяльності уряду,

що сприятиме зменшенню дефіциту довіри до органів державної влади з боку громадськості та підвищенню ефективності реалізації реформ.

Основними цілями розвитку стратегічних комунікацій в Україні мають стати створення системного підходу до державних стратегічних комунікацій, встановлення механізму координації комунікативної взаємодії на всіх рівнях владної ієрархії, перехід від реагування на кризу до управління ризиками та забезпечення професійної підготовки державних комунікаторів.

Література

1. Дубов Д.В. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації / Д.В. Дубов // Стратегічні пріоритети № 4 (41), 2016. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/dubov.pdf> – Назва з екрана.
2. Комунікаційний інструментарій для державних службовців. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf> – Назва з екрана.
3. Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України» від 22.11.2017 № 612 / Міністерство оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17>.
4. Побудова системи державних стратегічних комунікацій України. URL: https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf – Назва з екрана.
5. Рачинський А. П. Стратегічна культура управлінської діяльності керівника органу державної влади / А. П. Рачинський // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України, 2009. Вип. 4. С. 35-43.

6. Соловйов С. Г. Основні характеристики стратегічних комунікацій / С. Г. Соловйов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління, 2016. Вип. 1. С. 165-170.
7. Стан комунікативних ресурсів у міністерствах Уряду України: результати аудиту. URL: <http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf> – Назва з екрана.
8. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 02.09.2015 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24.09.2015 № 555/2015 / Президент України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
9. Указ Президента України «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2019 рік» від 10.04.2019 № 117/2019 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019>.
10. Ministry of Defence, «Strategic Communication: The Defence Contribution», Joint Doctrine Note 1/11 (London: MoD, March 2011). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33710/20120126jdn112_Strategic_CommsU.pdf.
11. Zach Bikus, World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government // Gallup, March 21, 2019. URL: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx>.

References

1. Dubov D.V. (2016) Strategichni komunikacii: problemy konceptualizacii ta praktychnoji realizacii [Strategic communications: conceptualization and practical realization].

- problems of conceptualization and practical implementation]. Retrieved from: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/dubov.pdf> [in Ukrainian].
2. Komunikacijnyj instrumentarij dlja derzhavnykh sluzhbovciv [Communication toolkit for civil servants]. Retrieved from: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf> [in Ukrainian].
 3. Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy «Pro zatverdzhennja Koncepciji strategichnykh komunikacij Ministerstva oborony Ukrainy ta Zbrojnykh Syl Ukrainy» vid 22.11.2017 № 612 / Ministerstvo oborony Ukrainy [Order of the Ministry of Defense of Ukraine «On approval of the Strategic Communications Concept of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine» dated November 22, 2017 No 612]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17> [in Ukrainian].
 4. Pobudova systemy derzhavnykh strategichnykh komunikacij Ukrainy [Building a system of state strategic communications of Ukraine]. Retrieved from: https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf [in Ukrainian].
 5. Rachynsjkyj A. P. (2009) Strategichna kuljtura upravljinsjkoji dijalnosti kerivnyka orghanu derzhavnoji vlady [Strategic culture of managerial activity of the head of state authority]. [in Ukrainian].
 6. Solovjov S. Gh. (2016) Osnovni kharakterystyky strategichnykh komunikacij [The main characteristics of strategic communications] [in Ukrainian].
 7. Stan komunikatyvnykh resursiv u ministerstvakh Urjadu Ukrainy: rezuljtaty audytu [State of Communication Resources in Ministries of the Government of Ukraine: Audit Results]. Retrieved from: <http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf> [in Ukrainian].

8. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro rishennja Rady nacionaljnoji bezpeky i oborony Ukrainy» vid 02.09.2015 «Pro novu redakciju Vojennoji doktryny Ukrainy» vid 24.09.2015 № 555/2015 [Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine» of 02/09/2015 «On the new version of the Military Doctrine of Ukraine» dated September 24, 2015 No. 555/2015]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [in Ukrainian].
9. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Richnu nacionaljnu prohramu pid eghidoju Komisiji Ukrajina - NATO na 2019 rik» vid 10.04.2019 №117/2019 [Decree of the President of Ukraine «On the Annual National Program under the auspices of the NATO-Ukraine Commission for 2019» dated April, 10 2019 No. 117/2019]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019> [in Ukrainian].
10. Ministry of Defence, «Strategic Communication: The Defence Contribution», Joint Doctrine Note 1/11 (London: MoD, March 2011). Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33710/20120126jdn112_Strategic_CommsU.pdf [in English].
11. Zach Bikus, World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government // Gallup, March 21, 2019. Retrieved from: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx> [in English].