

УДК 35.01:328.18:32.019

Є. Романенко

МОДЕЛІ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ІНСТРУМЕНТАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Здійснено концептуальний аналіз моделей комунікативної політики, що дало змогу ідентифікувати її інструментальну роль у забезпеченні ефективної взаємодії органів державної влади та громадськості і на основі цього вдалося згрупувати основні дослідницькі підходи до систематизації моделей комунікативної політики, вказати на їх переваги та недоліки, ідентифікувати комунікативні помилки, до яких призводить їх запровадження за певних умов. Розроблено алгоритм організації контролю за інформаційними потоками у сфері комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. Охарактеризовано діяльність інституційних структур при органах державної влади, на які має покладатись реалізація відповідних моделей.

Ключові слова: комунікативна політика, моделі комунікативної політики, комунікативна взаємодія, органи державної влади, громадянське суспільство.

Комунікативна політика держави спрямована на налагодження ефективних форм взаємодії органів державної влади та громадськості, кожна із яких є проєкцією відповідної моделі, інструментальне забезпечення яких і слугує ефективності функціонування системи державного управління загалом, а з іншого – розвитку самого громадянського суспільства.

Моделі комунікативної політики держави, з одного боку, визначають відповідні форми взаємодії органів державної влади із громадськістю, а з іншого – детерміновано залежні від певної комунікативної традиції у системі державного управління. На думку відомого російського дослідника Ю. Воробйова, класифікувати моделі комунікативної політики необхідно, зважаючи на рівні управління: державна влада – громадянське суспільство та муніципальна влада – громада. Особливу роль автор приділяє так званій *концептуальній моделі* комунікативної взаємодії на рівні “державна влада – громадянське суспільство”, яка має трьохрівневий ефект: довгостроковий (стратегічний ефект), середньостроковий (накопичувальний ефект) та короткостроковий (разовий ефект), кожен із яких характеризується певними формами: взаємодії, діалогічності та договірного партнерства органів державної влади та громадськості. У своїй сукупності ці форми взаємодії забезпечують взаємний контроль і рівновагу інтересів у системі відносин “державна влада – громадянське суспільство” [1].

У даному контексті, потрібно зважати на те, що комунікативна політика держави передусім має бути спрямована на розвиток громадянського суспільства, що дає підстави виокремити *громадську модель комунікативної політики*. З цього приводу відомий російський дослідник М. Ільїн охарактеризував три основні моделі формування громадянського суспільства:

1. *Модель формування громадянського суспільства під захистом абсолютної держави*, яка історично належить до доби Середньовіччя, коли утвердились ідеї

абсолютистської держави, що у підсумку призвело до органічної залежності громадянського суспільства від держави.

2. *Модель зародження громадянського суспільства знизу*, що обумовлено активним розвитком громадських рухів, однак одним із ризиків цієї моделі є тривалість процесу їх участі у творенні та реалізації державної політики. На думку вченого, завершився процес формування цієї моделі лише у середині XIX ст.

3. *Модель міжкорпоративної інтеграції*, яка є одним із різновидів громадянського суспільства, яке формується “збоку”, шляхом залучення корпорацій та корпоративних структур, які, з одного боку, протиставляються об’єднанню населення (громади, первинні консоціації тощо), так і владним структурам [2].

В межах російської школи комунікативних досліджень особливої уваги заслуговує також підхід О. Сунгурова, який виділив сім моделей комунікативної політики, що характеризують взаємодію органів державної влади та громадянського суспільства, серед них:

1. *Модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника*, передбачає прийняття відповідної нормативно-правової бази, яка забезпечує розвиток інститутів громадянського суспільства.

2. *Партнерська модель*, передбачає паритетну взаємодію органів державної влади та громадськості, за якої вони уникають будь-яких форм управління громадянським суспільством, співпрацюючи з ним у формі діалогу, створюючи для цього так звані “переговорні майданчики”.

3. *Модель архітектора*, передбачає активну роль громадськості у створенні нових інституційних структур органів державної влади.

4. *Патерналістська модель* забезпечує певну автономію громадських організацій за винятком підтримки певних політичних сил чи окремих кандидатів у відповідному виборчому процесі, надаючи їм певну інституційну та фінансову підтримку.

5. *Модель приводних ременів*, характеризує домінування інтересів влади над інтересами громадянського суспільства.

6. *Модель ігнорування*, яка стає можливою за умови відсутності будь-яких форм взаємодії органів державної влади та громадськості у суспільстві.

7. *Моделі боротьби з противником і громадської непокори*, характеризує певні конфронтаційні відносини у межах суспільства, коли органи державної влади вдаються до тотального контролю за діяльністю інститутів громадянського суспільства, вбачаючи в них головну небезпеку для своєї діяльності; у відповідь на це громадяни вимушені вдаватись до відповідних протестних дій (мітинги, пікети, протести) [3].

Важливу теоретико-методологічну цінність, поряд із наведеними вище моделями, також становить концепція О. Белокурова, який вказав на три основні моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, до яких він зараховує:

– *нормативну модель*, базовану на ліберальних формах взаємодії;

– *легітимаційну модель*, яка характеризує функціональну роль громадськості у розвитку політичної системи;

– *інструментальну модель*, яка забезпечує функціональний вплив громадянського суспільства на вирішення соціально-економічних та політичних проблем [4].

З огляду на вищенаведене, нам видається доцільним класифікувати *ідеальну модель*, яка, на думку російського вченого В. Ледеяєва характеризує модель взаємовідносин між державою та громадянським суспільством, в межах якої останнє здобуває можливість реалізувати свої ініціативи та приватні інтереси, і при цьому органи державної влади не виходять за рамки законів. Така модель “забезпечує охорону певних зон свободи громадян від втручання держави, а держава не порушує встановлені нею норми. Влада держави, що забезпечує здійснення прав і свобод громадян, є досить ефективною, щоб гарантувати організаціям громадянського суспільства та громадянам їх права і свободи, а також можливість брати участь у реалізації своїх інтересів у приватній сфері, незважаючи на неминучі спроби інших груп протидіяти цьому в силу розбіжності їхніх інтересів, цілей і цінностей. Тобто, це свідчить про те, що держава повинна бути здатною долати незаконні (неформальні, нелегітимні) способи впливу на громадянське суспільство з боку його окремих сегментів [5].

Доцільно також відзначити, що, відповідно до ідеальної моделі комунікативної політики, “потенціал впливу громадянського суспільства на державу в ідеалі передбачає: його відносно рівномірний розподіл серед усіх основних соціальних груп, нейтральність держави, наявність легальних каналів впливу на діяльність держави і наявність ресурсів опору прагненню держави (режиму) до монополізації влади” [6].

Мета статті – здійснити концептуальний аналіз моделей комунікативної політики. Досягнення цієї мети обумовлює доцільність ідентифікувати її інструментальну роль у забезпеченні ефективної взаємодії органів державної влади та громадськості, згрупувати основні дослідницькі підходи до систематизації моделей комунікативної політики, вказати на їх переваги та недоліки, ідентифікувати комунікативні помилки, до яких призводить їх запровадження за певних умов, розробити алгоритм організації контролю за інформаційними потоками у сфері комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості, охарактеризувати діяльність інституційних структур при органах державної влади, на які має покладатись реалізація відповідних моделей.

У межах аналізу особливу увагу потрібно приділити розгляду моделі внутрішньої та зовнішньої комунікативної політики держави.

Під *зовнішньою моделлю комунікативної політики держави* потрібно розуміти “стратегію та технологію використання комплексу засобів взаємодії із зацікавленими суб’єктами” [7], інструменти інформаційного супроводу взаємодії держави та громадськості у процесах державного управління. Основна мета зовнішньої комунікативної політики держави має полягати у створенні її стабільного іміджу в умовах відповідних кризових ситуацій.

Основними інструментами зовнішньої комунікативної політики держави повинні бути певні види PR-комунікацій. З огляду на це, потрібно чітко розмежовувати PR-комунікації як: 1) засіб підтримки маркетингу (комунікація спрямована на цільову аудиторію громадськості, досягнення її підтримки та лояльності); 2) засіб формування певної репутації як органів державної влади, так і громадських організацій (забезпечується досягнення довіри з боку зацікавлених груп громадськості (бізнес-структури, органи державної влади та місцевого самоврядування). Ці види PR-комунікацій спрямовані на управління корпоративним іміджем та репутацією органів державної влади. Основними факторами успішної репутації органів державної влади є: якість державно-управлінських послуг та

відповідної діяльності державно-управлінських структур; відповідність державно-управлінської діяльності соціально-значимим ідеям розвитку суспільства; оцінка діяльності органів державної влади у ЗМІ та ставлення до неї лідерів громадської думки і ключових експертів у цій сфері.

В межах зовнішньої комунікативної політики держави *Є. Медведєва* виділяє дві моделі:

1. *Індиферентно-маніпулятивна модель*. Ця модель становить серію імпульсивних одноразових акцій, відповідно до яких отримувач інформації розглядається як об'єкт маніпуляції, для цього використовуються різні засоби тиску на громадськість в основному через ЗМІ. Певні ПР-акції, маркетингового типу, які спрямовані на просування ефективної діяльності органів державної влади у напрямку прийняття відповідних рішень досить часто можуть бути перенаправлені у бік антикризового ПР, у разі того, якщо вони не здобули належного рівня підтримки з боку громадськості.

2. *Інформаційна модель*. Ця модель передбачає проведення системної роботи органів державної влади зі ЗМІ (розсилка прес-релізів), однак не передбачає чітко визначеного переліку посадових осіб, які мають спілкуватись зі ЗМІ, публічні виступи топ-менеджерів від влади ніхто професійно не обробляє; до підготовки прес-релізів та іншої інформації для преси, співробітники ПР-служб підходять лише формально [8].

Ці моделі зовнішньої комунікативної політики характеризують винятково інституційно-формальний підхід до формування системи зовнішніх комунікацій у системі органів державної влади шляхом побудови балансу їх інтересів із контактними групами громадськості. Комунікативна політика розглядається як стратегічна функція топ-менеджерів, покликаних надати їй відповідного організаційно-структурного оформлення. Для цього в органах державної влади створюються спеціальні структурні підрозділи, які здійснюють системну роботу із просування діяльності конкретного органу державної влади та місцевого самоврядування, їх перших осіб, розробляють ПР-стратегії їх діяльності в умовах відповідних кризових ситуацій.

Реалізація зовнішньої моделі комунікативної політики щодо забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості базується на дотриманні таких двох параметрів, як: ключове послання громадськості з боку органів державної влади; засоби, які забезпечують донесення цих послань до цільової аудиторії відповідних груп громадськості. Синтезувавши сучасну практику реалізації моделі зовнішньої комунікативної політики, можна визначити такий перелік послань, через який органи державної влади демонструють громадськості зміст своєї діяльності і який враховує:

- антикорупційні рішення та дії;
- аполітичність (незаангажованість дій жодною із політичних партій);
- ефективне виконання своїх функціональних обов'язків перед цільовими групами громадськості;
- передбачуваність політики та стратегії діяльності;
- дотримання стандартів корпоративної культури та етичних стандартів.

Такий перелік послань дозволяє створити стратегічно комунікативний месидж, який сформує ставлення громадськості до органу державної влади як ефективної інституції із обслуговування їх інтересів. Такий контекст проблеми дозволяє сформувати стратегічно важливі месиджі, які дозволять органом державної

влади посилити взаємодію із інститутами громадянського суспільства у процесі формування та реалізації державної політики. При цьому, ключовим критерієм ефективності такої взаємодії має бути превальовання кількості позитивної інформації про діяльність органів державної влади. У ролі такої позитивної інформації можуть виступати певні свідчення про: модернізацію у певних сферах суспільного життя, за яку конкретно відповідає певний орган державної влади; реструктуризацію діяльності державно-управлінської структури відповідно до умов соціально-економічної та політичної ситуації; антикризову політику та потенціал її реагування на суспільні та глобальні виклики. На підставі моніторингу кількості позитивної інформації про діяльність органів державної влади можна ідентифікувати ефективні прийоми комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості у процесах формування та реалізації державної політики. Коефіцієнт такої ефективності визначається кількістю позитивної, негативної, нейтральної інформації про діяльність органів державної влади, а для цього останні мають системно працювати над проведенням так званої “корисної аналітики” (результативної, правдивої та максимально об’єктивної) та стратегічних акцій, спрямованих на системне “посилення” взаємодії з громадськістю.

На підставі наведеного вище можна ідентифікувати основні комунікативні помилки, характерні для моделі зовнішньої комунікативної політики:

- комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості базується навколо інформаційних приводів, цікавих для ЗМІ, а не навпаки, коли органи державної влади самостійно мають формувати спеціальні комунікативні месиджі аби привернути увагу громадськості і зосередити її на позитивах їх діяльності;

- окремі події, які досить часто намагаються доноситись комунікативними структурами органів державної влади до громадськості, не є стратегічними, а відтак з боку громадськості не є інформаційним приводом;

- не достатньо апробованими й досі залишаються антикризові комунікації у діяльності органів державної влади, а також реформаційні комунікації (комунікативні прийоми в умовах реформування окремої сфери суспільного життя, чи реформування структури органу державної влади (адміністративна реформа);

- відсутність ефективних та креативних комунікативних технологій у діяльності органів державної влади призводить до поширення чуток, що тим самим блокує у майбутньому ефективну подачу правдивої та ефективної інформації;

- чітко не ієрархізована система корпоративної взаємодії структурних підрозділів органів державної влади, які відповідають за топ-менеджмент та тими на кого покладається реалізація функцій стратегічної комунікації;

- не достатньо апробовані принципи формалізації та урегулювання спеціальних комунікативних заходів, спрямованих на забезпечення взаємодії із громадськістю. Досить часто для запровадження певного проекту органу державної влади необхідні вузькопрофесійні спеціалісти, рівень професійної кваліфікації яких виходить за межі компетенції, а відсутність такого персоналу призводить до гальмування дослідницької та аналітичної складової технології його реалізації;

- відсутні методики оцінки контент-аналізу, діагностики та оцінки громадської думки щодо підтримки чи не підтримки реалізації відповідного проекту, що порушує питання про запровадження системних маркетингових програм оцінки діяльності органів державної влади заради реалізації інтересів громадськості.

Аби локалізувати відповідні комунікативні помилки на рівні реалізації зовнішньої комунікації у діяльності органів державної влади, необхідно розробити відповідний алгоритм організації контролю інформаційних потоків у системі відносин “орган державної влади – громадськість”, реалізація якого передбачає:

– створення структурного підрозділу, який відповідає за стратегію і тактику комунікативної взаємодії органу державної влади і громадськості;

– керівник такого структурного підрозділу повинен мати доступ до інформації про всі державно-управлінські рішення, які перебувають на етапі підготовки та реалізації;

– кожен орган державної влади повинен мати чітко визначений перелік офіційних “нюсмейкерів”, які організують, проводять певні комунікативні заходи із реалізації спеціальних проектів (презентаційна діяльність), позиціонують їх у ЗМІ.

Важливою складовою реалізації моделі зовнішньої комунікативної політики є реалізація принципу інформаційної відкритості органів державної влади. Здебільшого йдеться про регулярність та оперативність інформування громадськості, доступність, достовірність та повноту подачі інформації, що сприяло б устанавленню певного балансу комунікативної взаємодії між органами державної влади та суспільством. У даному випадку важливим питанням також залишається професійність інформування громадськості, аби вона не перетворилась на певні інформаційні, структурні та організаційні виклики для діяльності органу державної влади. Високий рівень відкритості у органів державної влади може спровокувати “штучну демократизацію” їх взаємодії з громадськістю, завдяки чому “вони можуть опинитись у “красивому панцирі із правильно відібраних (штучно створених) та “заманливо оформлених” інформаційних приводів, які ставлять під сумнів ефективність їх інформаційних активів” [9]. Відтак зовнішня комунікативна політика має бути спрямована на забезпечення корпоративної ідентичності органу державної влади, пропагувати його ідею прозорості та відкритості, аби це сприяло балансу його інформаційної безпеки.

Під *внутрішньою моделлю комунікативної політики держави* потрібно розуміти комунікативні прийоми взаємодії персоналу органів державної влади з громадськістю, між громадськістю у державі, між інституційними структурами окремого органу державної влади, а також між окремими представниками органів державної влади та представниками політичних партій, законодавчих структур. У підтвердження репрезентативності змісту внутрішньої комунікативної політики держави *В. Степанов* виокремив такі моделі, як:

1. “*Ми – інклюзивне*”, передбачає комунікативну взаємодію між державним службовцем та громадянином на паритетних засадах, де між ними не існує жодних відмінностей. Державний службовець як слуга народу має виступати у ролі представника даної референтної групи (від народу), він має говорити від його імені, бути рупором та виразником його інтересів.

2. “*Ми – корпоративне*” передбачає взаємодію із комунікантами (адресантами), які належать до різних референтних груп. Адресант (державний службовець, політик) позиціонуючи себе як слуга народу, працює за наймом, намагається вирішити проблеми своїх громадян у межах своєрідного соціального договору. Адресант пропонує свою кандидатуру та програму дій, громадяни на підставі цього мають зробити свій вибір чи укласти з ним свій договір, надаючи йому у такий спосіб свій мандат довіри.

3. “*Ми опонуємо*”, схема такої комунікативної моделі становить тріаду, учасниками якої стають державний службовець і громадянин, які перебувають у відносинах визначених, суспільним договором, а також третя особа, яка безпосередньо не присутня, але яка активно впливає на комунікацію та комунікативну роль адресанта. Досить часто третьою особою, яка посідає пасивну роль (мовчазного спостерігача, аутсайдера, некомуниканта, пасивного члена тріади), є діюча влада. Державний службовець, політики, звертаючись до своєї цільової аудиторії, висловлюють своє відношення до третьої сторони тріади. Адресат, отримуючи інформацію, постає перед необхідністю оцінити отримане повідомлення в системі координат “істинне – хибне”, поділяючи певні судження чи заперечуючи їх.

Виокремлення цих трьох типів адресанту дозволяє ідентифікувати три основні функції представників органів державної влади у системі комунікативної взаємодії: 1) демонстрація приналежності до певної референтної групи; 2) демонстрація своїх намірів стосовно певної референтної групи; 3) демонстрація ставлення до діючої влади та її політики чи до опонентів та їх програм [10].

Наведені вище комунікативні моделі виступають у ролі своєрідних інструкцій налагодження комунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Їх основною метою є надати рекомендації щодо досягнення відповідного комунікативного ефекту, “демонструючи очікувану від реципієнта модель дій”. На думку *С. Шейгала*, така комунікативна інструкція повинна містити певні “стилістичні особливості побудови тексту, враховуючи неповні речення, модальні безособові предикатні слова (потрібно, необхідно, повинні тощо), які спільно з інфінітивами у склад складного присудку у безособовому реченні (необхідно зробити, повинні відчувати) створюють специфічну для інструкції категоричність” [11]. Потрібно також відзначити, що “комунікативний зміст інструкції (показати, що і як треба робити) граматикується у реченнях з так званою логіко-синтаксичною семантикою акціональності, яка представлена дієслівними реченнями” [12]. Це свідчить про те, семантика акціональності є важливим складовим елементом налагодження міжкомунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Традиційно її запровадження передбачає вживання певних абстрактних формул, які символізують: порядок та ефективність управління, підйом економіки, добробут у кожній родині. При цьому основний комунікативний месидж органів державної влади стосовно громадськістю має зводитись до такого: “ми знаємо, що треба зробити, і якщо Ви нам довіряєте підтримайте нас і нашу програму дій”.

Внутрішня модель комунікативної політики держави відображає комунікативний зміст того, хто (орган державної влади) ініціює подачу інформації, його наміри та зусилля з метою демонстрації довіри та подачі певних індикативних цінностей, призначених для конкретної референтної групи. Запровадження даної моделі за таких умов має бути спрямованим на те, аби зробити діяльність органів державної влади зрозумілою для громадськістю, довівши тим самим, що вони працюють заради виключної реалізації їх інтересів. Йдеться про встановлення прямої комунікативної взаємодії між ними.

Висновки

Таким чином, здійснений нами аналіз моделей комунікативної політики дозволив ідентифікувати її інструментальну роль у забезпеченні ефективної взаємодії органів державної влади та громадськістю. На основі цього вдалося

згрупувати основні дослідницькі підходи до систематизації моделей комунікативної політики, вказати на їх переваги та недоліки, ідентифікувати комунікативні помилки, до яких призводить їх запровадження за певних умов. Було розроблено алгоритм організації контролю за інформаційними потоками у сфері комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості, охарактеризовано діяльність інституційних структур при органах державної влади, на які має покладатись реалізація відповідних моделей. Кожна модель комунікативної політики передбачає розроблення комунікативних інструментів зворотнього впливу громадськості на процеси формування і реалізації державної політики. Саме цей аспект є найменш розробленим у межах сучасної наукової традиції і потребує більш детального вивчення, що і є одним із перспективних напрямків його подальшого дослідження.

Література

1. Воробьёв Ю. Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий [Текст] : монография / Ю. Л. Воробьёв. — М. : [б. и.], 2008. — 370 с.
2. Ильин М. В. Освоение свобод и гражданств в космополитическом предназначении / М. В. Ильин // В поисках гражданского общества [Текст] / НовГУ имени Ярослава Мудрого. — Великий Новгород : [б. и.], 2008. — С. 39—42.
3. Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт / А. Ю. Сунгуров // RELGA [Электронный ресурс]. — 2008. — № 9 (172). — Режим доступа : <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=2204&level1=main&level2=articles>.
4. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада / [Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М. и др.] // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе [Текст] / под ред. М. Б. Горного. — СПб. : Норма, 2004. — С. 52—147.
5. Ледяев В. Г. Государство VS гражданское общество: скрытые практики власти и сопротивления / В. Г. Ледяев // В поисках гражданского общества [Текст] / НовГУ имени Ярослава Мудрого. — Великий Новгород : [б. и.], 2008. — С. 199—259.
6. Там же. — С. 199—259.
7. Егорова-Гантман Е. В. Политическая реклама [Текст] / Е. В. Егорова-Гантман. — М. : Николо-Медиа, 2002. — 240 с.
8. Медведева Е. В. Рекламная коммуникация [Текст] / Е. В. Медведева. — М. : Едиториал УРСС, 2004. — 280 с.
9. Репьев А. П. Мудрый рекламодатель [Текст] / А. П. Репьев. — СПб. : ИД “ВЕСЬ”, 2013. — 320 с.
10. Степанов В. Н. Провокативный дискурс социально-политической коммуникации [Текст] / В. Н. Степанов. — СПб. : [б. и.], 2003. — 263 с.
11. Шейгал Е. И. Семиотика политического дискурса [Текст] / Е. И. Шейгал. — М. : ИТДГК “Гнозис”, 2012. — 326 с.
12. Там же. — 326 с.

Ye. Romanenko

**MODELS OF STATE COMMUNICATION POLICY
AND INSTRUMENTAL SUPPORT OF THE INTERACTION
BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND COMMUNITY**

The conceptual analysis of models of communication policy is conducted that made it possible to identify its instrumental role in ensuring the effective interaction between public authorities and community, to classify main scientific approaches to systematization of models of communication policy, to indicate its advantages and disadvantages, and to identify communication errors that can occur under certain implementation conditions of those models. The information flow control algorithm in the communication interaction between public authorities and the public is developed. The activity of institutional structures of public authorities that should be entrusted with the implementation of appropriate models is characterized.

Key words: communication policy, models of communication policy, communicative interaction, public authorities, civil society.