

УДК 316.472

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО УРЯДУ: НА ПРИКЛАДІ ПОЛІТИКИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Сухова Х.

*аспірантка кафедри соціології Факультету соціології і права,
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»*

Стаття присвячена аналізу державної комунікації українського уряду, зокрема, формуванню іміджу Європейського Союзу серед українських громадян. В статті проводиться порівняння урядового меседжу із наявними уявленнями українців про ЄС та необхідність європейської інтеграції. Дані свідчать про те, що державна комунікація у даній сфері має ряд переваг, котрі, тим не менш, обмежені численними інституційними недоліками.

Статья посвящена анализу государственной коммуникации украинского правительства, в частности, формированию имиджа Европейского Союза среди украинских граждан. В статье проводится сравнение правительственного сообщения с имеющимися представлениями Украинский о ЕС и необходимость европейской интеграции. Данные свидетельствуют о том, что государственная коммуникация в данной сфере имеет ряд преимуществ, которые, тем не менее, ограничены многочисленными институциональными недостатками.

This article analyzes the public communication of the Ukrainian government, in particular, European Union's image formation among the Ukrainian citizens. The article compares the governmental message with the actual perceptions of the EU and the necessity of European integration. The evidence allows concluding that the public communication in this sphere has a number of advantages, which, nevertheless, are limited by numerous institutional constraints.

Ключові слова: громадська думка, державна комунікація, державне управління, комунікаційна політика.

Невід'ємною частиною сучасного державного управління є робота з громадськістю, спрямована, як правило, на створення, укорінення та підтримання певних політичних, соціальних, економічних та інших актуальних поглядів у суспільстві. Наглядними прикладами даної практики можуть служити численні державні установи та фінансовані урядом квазі-автономні громадські організації (т.зв. *quangos*), робота котрих спрямована в основному на вплив на думку широкої громадськості. Український уряд у даному контексті не є винятком з правила. Так використовуючи широкій спектр інституційних механізмів українська держава намагається поширити серед своєї громадськості певні уявлення та ставлення як до внутрішньо-державних питань, так і у міжнародній сфері. Один з найбільш явних прикладів, котрий буде розглянуто у цій статті, є формування громадської думки щодо проблеми європейської інтеграції.

У даній статті дослідження здійснюватиметься згідно до наступних кроків. По-перше, буде представлений загальний аналіз державної комунікації, а саме твердження та повідомлення стосовно Європейського Союзу будуть висвітлені з допомогою контент-аналізу медійних заяв та указів Президента України та наказів та розпоряджень уряду (на прикладі уряду В. Януковича та М. Азарова). По-друге, буде вивчено сприйняття ЄС широкою громадськістю з допомогою вторинного аналізу загальнонаціональних громадських опитувань. По-третє, на підставі результатів контент-аналізу та загальнонаціональних опитувань будуть виділені основні теми державної комунікації та оцінений рівень ефективності уряду у поширенні офіційного меседжу в рамках цих тем.

Діяльність Президента у формуванні громадського ставлення до ЄС обмежується мас-медіа заявами та указами. В архіві на офіційному веб сайті Президента України міститься 17 мас-медіа заяв по темах, пов'язаних з ЄС і тільки два укази стосовно даного питання. Таким чином, в даному розділі будуть проаналізовані ці два укази, а також дві мас-медіа заяви, відібрані на основі простої випадкової вибірки. В межах часових рамок цього дослідження Віктор Янукович опублікував наступні укази, що мають відношення до теми ЄС: (1) Указ Президента України № 201 /2013 «Про стратегію захисту та інтеграції національної меншини ромів в українське суспільство до 2020 року» [1], (2) Указ Президента України № 127/2013 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 року Про невідкладні заходи з питань європейської інтеграції України» [2].

Контент аналіз показав, що в офіційних указах Президента України образ ЄС схожий на той, що формується Представництвом ЄС в Україні. Таким чином, ЄС змальовується як популяризатор демократичних цінностей, що є необхідністю для України, аби стати потенційним членом Європейського союзу. Відмінні аспекти образу ЄС можуть бути знайдені в мас-медіа заяві, які були визначені генератором випадкових чисел: № 13 «Віктор Янукович : Саміт у Брюсселі став важливою віхою у двосторонніх відносинах між Україною і ЄС» [3], і № 2 «Президент: Україна найближчим часом підпише угоду про асоціацію з ЄС» [4].

Основна відмінність між мас-медіа заявами Президента та іншими документами, які були згадані раніше, полягає в тому, що ЄС і Україна описані в якості рівноправних партнерів, котрі здатні внести свій внесок і до двосторонньої співпраці. Таким чином, ієрархічні відносини між ЄС і Україною, де ЄС дає фінансову допомогу і виступає пропагандистом демократичних цінностей, в той час як Україна є тільки реципієнтом, тут повністю відсутні. Однак згадка про традиційну роль цих міжнародних акторів (допомога ЄС і виконання Україною вимог) як і раніше присутні.

Кабінет Міністрів проводить різні заходи з розробки образу ЄС в Україні. У цьому підрозділі будуть проаналізовані наступні документи: (1) накази і постанови Кабінету Міністрів, (2) новини по темі ЄС, (3) Інформаційний бюлетень. У межах часових рамок дослідження український уряд опублікував 11 наказів і постанов по даній темі, 60 статей і новин та один інформаційний бюлетень. Було свідомо вибрано для аналізу два накази та / або постанови, дві статті з новин і один євробюлетень. Освітні матеріали, згадані вище, тут не аналізуються, оскільки вони не відповідають заданим часовим рамкам.

Генератор випадкових чисел вибрав постанови № 11 «Постанова Кабінету Міністрів України № 73 -р «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу в 2013 році»^[5] і № 3 «Постанова Кабінету Міністрів України № 767- р «Деякі питання інституційних реформ у реалізації майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом»» [6].

Контент-аналіз постанов уряду показав, що Кабінет Міністрів України набагато більше зосереджений на представленні ефективності своєї роботи, ніж формуванні конкретного ставлення до ЄС в українському суспільстві. Європейський Союз згадується тільки як нормативний орієнтир для розвитку України.

Серед новини з допомогою простої випадкової вибірки були відібрані для аналізу статті № 25 «Микола Азаров: Ми повинні знайти компроміс співробітництва між Україною та ЄС та Митного союзу» [7] та № 48 «Україна отримала право на експорт продукції птахівництва до країн ЄС» [8].

Аналіз новин по темі виявив важливу особливість української зовнішньої політики: напрям інтеграції України все ще залишається під питанням. У той час як це питання, як правило, залишається в тіні в таких офіційних документах, а укази та постанови, новинарні статті, в яких містяться заяви різних представників української політики, показали, що український уряд хоче розвивати як проросійський, так і проєвропейський вектори зовнішньої політики, і, таким чином, шукає сумісність між ними.

Нарешті, інформаційний бюлетень «На шляху інтеграції України в ЄС» № 1 (січень - березень 2013 року), що складається з 36 сторінок останніх досягнень в співпраці Україна – ЄС було піддано загальному аналізу. Контент-аналіз бюлетеня показав аналогічні результати з попередніми видами державних документів. У своєму головному меседжі Кабінет міністрів зосереджений на власному іміджі і зовнішньополітичній орієнтації, в той час як співпраця з Європейським Союзом описується як головний пріоритет, але не єдиний варіант. ЄС характеризується тільки з позитивної сторони (ми не бачимо критику з боку українського уряду).

Президент України і його уряд описують Європейський Союз в якості ефективного партнера для співробітництва та міжнародної організації, членство в котрій є основним пріоритетом для України. Проте контент-аналіз висвітлив відмінності між повідомленнями українського уряду та Представництва ЄС в Україні: у той час як Представництво визначає ЄС як нормативної орієнтир, котрий відкритий для допомоги і підтримки, український уряд описує ЄС в першу чергу як рівноправного партнера, допомога якого, звичайно, вітається в Україні. Ця зміна в розумінні нормативних засад ієрархічного співробітництва доповнюється постійним згадуванням «другого варіанту» України, Росії. У цілому, позиція українського Президента та українського уряду дуже схожі: обидва зображують ЄС як привабливого, рівні, не унікального партнера України.

В свою чергу вторинний аналіз опитувань громадської думки на підставі ряду опитувань [9, 10, 11] дозволяє зробити висновок, що українське суспільство вважає кращим шлях інтеграції в ЄС ніж будь-який інший, однак, дане переконання абсолютна більшості не розділяє. У межах часових рамок даного дослідження було простежено невелике зниження

рівня проєвропейської орієнтації (між жовтнем 2012 і березнем 2013 року), який показує, що євроскептицизм як правило, користується невеликою популярністю серед українського населення. Крім того, список характеристик ЄС показав, що українці мають однакові погляди на основні особливості ЄС, як і ті, що пропонує їм Представництво ЄС в Україні, в той час як немає ніяких згадок про партнерську рівність і ефективність відносин між ЄС і Україною, як пропонує український уряд.

Отже, загалом і український уряд, і громадськість підтримували європейську інтеграцію. Однак, як показав контент аналіз, зміст даного поняття для двох сторін був різним. Якщо для українського уряду це означало виконання вимог ЄС та низку технічних вдосконалень, то для українського населення – покращення добробуту (в тому числі і на особистому рівні) та розширення політичних свобод. Отже, в даному випадку можна стверджувати, що завдання конструювання громадської думки стосовно необхідності інтеграції до ЄС було виконано лише частково.

Розглядаючи ЄС як партнера двосторонніх відносин, український уряд та широка громадськість мали протилежні погляди на питання: відповідно до меседжу українського уряду, Україна та ЄС – рівноправні партнери, тоді як самі українці були переконані у ієрархічності цих відносин. Отже, в даному випадку вплив на громадську думку з боку українського населення був відсутнім.

Відповідно до соціологічних опитувань, населення України особливий наголос на добробуті та стабільності в ЄС, маючи на увазі економічне процвітання та високий рівень життя. Уряд також згадував дану тему, однак, як і у випадку з питанням європейської інтеграції, за змістом дане поняття дещо відрізнялось: воно зводилось до високого рівня соціальної політики і соціальної рівності.

При аналізі конструювання громадської думки стосовно цінностей і стандартів ЄС було виявлено, що нормативний підхід до них присутній як серед широкого населення, так і в меседжах уряду. Близьким також є дослівне формулювання думок, а тому можна стверджувати, що в даній сфері вплив на громадську думку з боку українського населення був наявним, хоча і не унікальним.

Говорячи про вибір між двома інтеграційними векторами (ЄС та МС), український уряд намагається віднайти подібні риси між двома об'єднаннями з метою переконання у важливості обох. Крім того, аналіз показав, що український уряд робив розрізнення між стратегічним партнерством та інтеграційним напрямком. Опитування та аналіз текстів лідерів громадської думки були дещо простішими: населення сприймає два інтеграційні вектори як конфліктуючі між собою і ділиться, по суті, на дві сторони, майже однакові за розміром: тих, хто підтримує інтеграцію в Митний Союз, і тих, хто підтримує інтеграцію в Європейський Союз. Таким чином, вплив на формування громадської думки в даному випадку прослідкувати не вдалося (див. Таблицю 1.).

Як показує Таблиця 1., здебільшого вплив на громадську думку був або дуже слабким, або відсутнім. Вищенаведена таблиця дає можливість виділити переваги та недоліки державної комунікації українського уряду. Суттєвою перевагою є те, що в часових рамках даного дослідження державна комунікація намагалась розвивати впливати на вже існуючі переконання в українському суспільстві, тобто не висловлювала наперед непопулярних думок. Цей підхід забезпечив загальне прийняття повідомлень українського уряду та, як показали опитування громадської думки і контент аналіз текстів лідерів громадської думки, не викликали

Таблиця 1.

Тематичний вплив на формування громадської думки українським урядом в рамках державної комунікації

Рівень впливу Теми	Загальне повторення меседжу	Відтворення змісту поняття	Дослівне дублювання
ЄС як інтеграційний вектор	+	-	-
Добробут і стабільність в ЄС	+	-	-
Цінності і стандарти ЄС	+	+	+
Вибір між інтеграцією в Європейський Союз та в Митний Союз	-	-	-
ЄС як партнер	-	-	-

Примітка: Дана таблиця була розроблена автором дослідження в повному обсязі.

протистояння і не прийняття урядових меседжів. Єдиним винятком стало обговорення схожості Митного Союзу та Європейського Союзу, що, логічно, було проігноровано широкою громадськістю.

Ефективними також були і обрані канали комунікації. Постанови і укази оперативно публікувалися на відповідних офіційних веб-сайтах, у экс-президента України та Кабінету Міністрів була наявна власна новинарна Інтернет сторінка, а також публікувалися інформаційні бюлетені. Таким чином, зацікавлена громадськість мала прямий доступ до необхідної інформації.

Український уряд застосував тактику переконання, тобто надавав громадськості меседжі наповнені фактичним змістом і без прямих закликів. Уникання протилежно цьому підходу тактики вмовляння свідчить про те, що український уряд оперував необхідними даними для того, щоб сформулювати та поширити конкретний меседж серед населення України.

Однак вдалий вибір загальної тематики, каналів комунікації та тактики не призвів до бажаних даних і ефективність роботи по конструюванню громадською думки була вкрай низькою. Дана ситуація була наслідком недоліків та помилок, яких припустився український уряд в рамках державної комунікації у часових рамках даного дослідження.

Так, в межах деяких описаних вище тем українському уряду не вдалося сформулювати однозначний меседж, котрий легко сприймався б всіма верствами населення. Намагання наперед запрограмувати повідомлення так, щоб воно було прийнято різними групами населення, призвело до неоднорідності та навіть суперечливості думок, висловлюваних через різні канали комунікації. Особливо наглядно це можна простежити на прикладі обговорення пріоритетності інтеграції в ЄС та МС. Невизначеність термінології та оперування суперечливими фактами мали наслідком незрозумілість намірів українського уряду стосовно формування громадської думки стосовно даного питання.

Ще одним суттєвим недоліком державної комунікації було те, що уряд не намагався працювати з окремими цільовими аудиторіями. Незважаючи на те, що необхідна інформація по офіційним джерелам державної комунікації є відкритому доступі і доступна всім зацікавленим сторонам, робота по зацікавленню широкої громадськості не проводилась. Єдиним каналом комунікації з широкими верствами населення було державні ЗМІ, однак, як відомо, пройшов через обробку інформації журналістами оригінальні державні меседжі втрачають свій реальний зміст. Укази та постанови відповідних органів державної влади не представляють інтересу для пересічних громадян, навіть якщо написані та подані у доступній формі. Саме тому існують сумніви щодо досяжності меседжів українського уряду до громадськості.

Обмежені можливості передачі меседжу мали своїм наслідком неточне дублювання громадськістю, навіть у тих випадках, коли в цілому громадськість поділяла позиції уряду. Як показує Таблиця 1. зміст понять часто, запропонований українським урядом, рідко збігався зі змістом понять, як його бачила широка громадськість та лідери громадської думки. В свою чергу дослівне дублювання вдалося простежити лише в одному випадку. З усього вищезазначеного можна зробити висновок, що основною причиною низької ефективності державної комунікації була нездатність уряду передати сутність своїх повідомлень громадськості.

Суттєвою проблемою також стала спекуляція даними. Оскільки українським урядом була обрана тактика переконання, постала необхідність наповнення меседжів фактологічним змістом. Саме тут постала проблема підміни реальних фактів тими, котрі були вигідні для українського уряду і, відповідно, склали основу його меседжів. Серед найбільш яскравих прикладів – переконання в успішному завершенні вдосконалення політичної та економічної ситуації в Україні, зведення переваг європейської інтеграції до несуттєвих вдосконалень в соціальній сфері та применшення ролі фінансової допомоги ЄС Україні. В усіх цих випадках меседж українського уряду міг бути прийнятий лише частиною українського населення, котре не перебувало під впливом інших акторів формування громадської думки. Оскільки частка такого населення вкрай низька, а інформація з інших джерел часто назбігалась з повідомленнями уряду здатність формувати громадську думку з даних питань була надзвичайно низькою.

Однак одним з найважливіших недоліків стала повна відсутність зворотного зв'язку. Зворотній зв'язок представляє собою вподобання та побажання громадськості і, завдяки цьому, його врахування забезпечує адекватність формулювання та своєчасність подачі офіційних меседжів, а також гарантує високий рівень прийняття їх суспільством. На жодному з офіційних порталів не було знайдено ресурсів, котрі забезпечували б легкий доступ до зворотного зв'язку, так само як і прямі відповіді на запити громадян. Більше того, контент

аналіз показав, що робота з громадськістю згадується виключно в рамках програм інформування, тобто відсутні платформи для широкого діалогу між владою та суспільством. Односторонність державної комунікації і була причиною відстороненості меседжів українського уряду від реальних потреб і запитів громадян, що можна знову ж таки прослідкувати за відсутністю дублювання змісту тем, що стосуються європейської інтеграції України.

Таким чином, не зважаючи на наявні досягнення державної комунікації українського уряду, в цілому можна підсумувати, що вона була неефективною і не досягла поставлених цілей, внаслідок неоднозначного формулювання офіційних меседжів, спекуляції даними та обмеженому залученню до діалогу реципієнтів інформації. Відсутність взаєморозуміння між широкою громадськістю та українським урядом, а також нездатність останнього конструювати громадську думку відповідно до своїх потреб є наслідком неправильно побудованої стратегії державної комунікації, суперечливого формулювання тем та повної відсутності двостороннього зв'язку держава – громадяни.

Література

1. Указ Президента України «Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року». № 201/2013 // Президент України Віктор Янукович. - Офіційний сайт. - Доступ з: <http://www.president.gov.ua/documents/15628.html> (станом на 15 лютого 2014)
2. Віктор Янукович: Саміт в Брюсселі був важливим кроком в двосторонніх стосунках між Україною та ЄС // Президент України Віктор Янукович. - Офіційний сайт. - 25.02.2013. - Доступ з: <http://www.president.gov.ua/news/26965.html> (станом на 15 лютого 2014)
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України» (2013) Президент України Віктор Янукович. Офіційний сайт. - <http://www.president.gov.ua/documents/15520.html>
4. Президент: Україна скоро підпише Договір про асоціацію з ЄС. (2012) Президент України Віктор Янукович. Офіційний сайт. 09.11.2012. - <http://www.president.gov.ua/news/26040.html>
5. Розпорядження Кабінету міністрів України «Про затвердження першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік» № 73-р від. - Верховна Рада. - 13.02.- Доступ з: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/73-2013-%D1%80> (станом на 17 лютого 2014)
6. Розпорядження Кабінету міністрів України «Про деякі питання проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію з між Україною та Європейським Союзом», № 767-р 2012. - Верховна Рада. Офіційний сайт. - 10.10. - Доступ з: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/767-2012-%D1%80> (станом на 17 лютого 2014)
7. Микола Азаров: Необхідно знайти компроміси взаємодії України з ЄС та МС. Урядовий портал. - 24.12. 2012. - Доступ з: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245905012 (станом на 15 лютого 2014)
8. Україна отримала право поставляти продукцію птахівництва до Євросоюзу. - Урядовий портал. - 21.02.2013. - Доступ з: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246080561 (станом на 18 лютого 2014)
1. 9. ЄС чи Митний союз? Куди хочуть іти громадяни? - загальнонаціональне опитування. - Фонд «Демократичні ініціативи». - Офіційний сайт. - 10 січня 2013. - Доступ з: http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/es-chi-mitnii-soyuz_-kudi-hochut-iti-gromadjani_---zagalnonacionalne-opituvannja-.htm (станом на 15 лютого 2014)
9. На роздоріжжі або інтеграційні ребуси // Соціологічна група «Рейтинг». - квітень 2013. - Доступ з: http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_Ukraine_Vektor_042013_pres.pdf (станом на 15 лютого 2014)
10. Ставлення українців до можливого підписання Угоди про Асоціацію та зону вільної торгівлі з ЄС // DW-Trend, Дослідницьке агентство IFAK. - липень 2013 р. - Доступ з: http://www.ifak.com.ua/upload/image/DW_UA_07.2013_20%20%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%20%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B5_%D0%BE%D1%82%201.07.13.pdf (станом на 15 лютого 2014)