

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри _____

Тамара ЛОЗИНСЬКА

12 грудня 2023 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Шляхи підвищення ефективності комунікацій в територіальних
громадах»

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Небрат Анна Борисівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Ольга СЕРДЮК

Полтава – 2023 року

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Формування нового типу відносин у суспільстві пов'язане з процесами демократизації політичної системи та розвитку суспільства, що характеризується у XXI столітті як «інформаційне суспільство». Демократична стратегія розвитку України підвищує значимість взаємодії влади і суспільства через організації громадянського суспільства. Демократична держава не може виконувати своїх функцій, не взаємодіючи з громадянським суспільством і громадянами, не враховуючи суспільну думку при вирішенні тих чи інших життєво важливих завдань. Органи місцевого самоврядування максимально наближені до середовища, де акумулюються суспільні інтереси, а тому мають можливість впливати на залучення громадян до управління і громадського життя. Нині територіальні громади зацікавлені не лише в інформаційній відкритості з питань своєї діяльності, але і в схваленні своїх дій населенням, у забезпеченні легітимності. Побудова відносин з громадськістю, що базуються на діалозі, є визначальним чинником подальшого становлення органів публічної влади як інститутів громадянського суспільства. Отже, дослідження, присвячене визначенню ролі зв'язків з громадськістю у взаємодії органів місцевого самоврядування і громадян в ефективності діяльності органів публічного управління є значимим і в теоретичному, і в прикладному аспекті.

Становлення теорій зв'язків з громадськістю тісно пов'язане з дослідженням питань комунікації в цілому. При написанні роботи авторка спиралася на положення теоретичних і практичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних фахівців. Так, теоретичні засади комунікаційних зв'язків у публічному управлінні знайшли відображення у наукових доробках А.І. Башук, О.П. Борисенка, О.В. Громової, О. Гус, Н.Г. Єршової, О.С. Ковриги, О. Койдель, К.М. Майстренко, К.О. Чернокалова та ін. Цифрові трансформації публічного управління висвітлені у працях О. Бардаха, Т.І. Бирковича, В.І. Биркович, О.В. Євсюкової, О.С. Кабанця, І.В. Кобзева, В.В. Косенка, О.Ф. Мельникова,

Р.І. Пашова, А.І. Похожалової, Ю. Пігарєва, Н. Костенюк. Практичні аспекти комунікацій органів публічної влади у кризові періоди та застосування стратегічного планування пропонують дослідники О.Г. Михайлова, Т.В. Сивак, О.А. Сопіна, С.А. Чукут, В.О. Яценко та інші. Разом тим, окреслена проблематика потребує додаткового опрацювання, осмислення практики та досвіду професійного її здійснення.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 01170003104, 2017-2026 рр.).

Мета та завдання дослідження. Мета роботи полягає в обґрунтуванні шляхів підвищення ефективності комунікацій в територіальних громадах.

Для реалізації поставленої мети було передбачено розв'язання таких завдань:

- дослідити теоретико-методологічні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю;
- проаналізувати ефективність застосування інструментів комунікації в Україні;
- запропонувати напрями удосконалення комунікацій в територіальних громадах.

Об'єктом дослідження є комунікативна діяльність суб'єктів публічного управління – органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості зв'язків із громадськістю у механізмі взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами.

Методи дослідження. Теоретико-методологічна база дослідження обумовлена його об'єктом, предметом, характером поставлених завдань. Зокрема, застосовано метод систематизації теоретико-методологічних підходів до влади як засобу соціальної комунікації. Метод структурно-функціонального аналізу – для визначення місця та ролі стратегій комунікацій влади з громадськістю в сучасному інформаційному просторі, виокремлення й аналізу

базових понять комунікації. За допомогою методу категоризації і типологізації розроблено типологію комунікаційних стратегій публічної влади. Також застосовано метод моніторингу, порівняльний і описовий методи, які передбачають фокусування, спостереження, зіставлення, узагальнення та інтерпретацію отриманих результатів.

Інформаційна база дослідження представлена законодавчими і нормативно-правовими актами, теоретичними й практичними напрацюваннями вітчизняних і зарубіжних науковців за тематикою дослідження; даними урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада»; даними моніторингів, звітів, соціологічних опитувань міжнародних та українських державних і громадських організацій, органів виконавчої влади; документами і офіційними звітами органів місцевого самоврядування та особистими дослідженнями автора. Використано також аналітичні і статистичні дані з проблеми дослідження, наведені у відкритих інформаційних джерелах в мережі Internet.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки магістерської дипломної роботи мають наукову і практичну цінність. У роботі запропоновано систему заходів, покликаних підвищити ефективність комунікацій органів публічної влади.

До елементів наукової новизни можна віднести:

удосконалено:

модель ефективної роботи системи публічного управління, що базується на комунікаціях та включає взаємозв'язки внутрішніх і зовнішніх складових, таких як відділи, установи, підрозділи, імідж, громадські інституції, законодавче поле, зарубіжні партнери, та передбачає тактичні результати (скорочення витрат) і стратегічні результати (поліпшення якості управлінських рішень, підвищення рівня довіри до влади);

набуло подальшого розвитку:

систематизовано підходи до аналізу і оцінки ефективності комунікацій у публічному управлінні;

запропоновано методологію оцінки комунікацій органів публічної влади,

яка включає комплекс методів та інструментів оцінки, алгоритм оцінювання, матрицю показників для вимірювання результативності оцінки, що в сукупності характеризують результативність комунікацій;

уточнено зміст поняття «зв'язки з громадськістю» та їх місце в системі публічного управління, виявлено універсальні характеристики PR як інструменту діалогової комунікації та специфічні риси, зумовлені статусом ОМС як суб'єкта управління в процесі реалізації ним владних відносин.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони сприяють упровадженню в діяльність органів публічної влади практичних підходів до організації комунікативної діяльності органів публічного управління, що дає можливість удосконалити процеси побудови взаємовідносин держави та суспільства. Запропоновані в дослідженні наукові положення, висновки й рекомендації можуть бути використані для наукового, навчально-методичного та прикладного розвитку комунікацій, у роботі державних і громадських інститутів. Зокрема, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування під час розроблення програм формування взаємозв'язків держави та суспільства, партисипації, організації громадських слухань та консультацій, вдосконалення процесів прозорості діяльності суб'єктів публічного управління.

Особистий внесок здобувача. Кваліфікаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій основні науково-теоретичні положення, авторські розробки, висновки та рекомендації, зокрема ті, що становлять наукову новизну, отримано та сформульовано автором самостійно і відповідно розкрито у списку наукових публікацій.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези у збірниках:

«Удосконалення комунікаційного механізму державного управління», які включені до збірника матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Інноваційний

потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклик глобального світу». 17-18 травня 2023 р. Полтава: ПШП. 430 с. С. 226-228.

«Характеристика факторів, що впливають на ефективність комунікацій в територіальних громадах України», які включені до збірника матеріалів 2-ї конференції молодих учених «Перспективи регіонального та місцевого розвитку». 23 листопада 2023 р. **Львів**.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний зміст викладено на 57 сторінках друкованого тексту, робота містить 10 таблиць, 12 рисунків та 7 додатків.

РОЗДІЛ 1

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

1.1. Місце і роль комунікацій в системі місцевого самоврядування

Поняття комунікації тісно пов'язане з такими поняттями, як мотивація, координація, лідерство, структура та прийняття рішень в організації. Простими словами, комунікації – це обмін інформацією, знаннями та почуттями між людьми. Термін «комунікація» походить від латинського слова «communis», що означає загальний. Таким чином, спілкування означає обмін спільними ідеями. У контексті державного управління комунікацію можна визначити як процес обміну інформацією між різними частинами адміністрації чи організації. Це процес обміну інформацією та досвідом один з одним. Враховуючи багатовекторність комунікацій, виділяють три концептуальні підходи до їх трактування з позицій класичної позитивістської парадигми (О. Конт, Г. Спенсер), некласичної парадигми (Е. Гуссерль, М. Мерло-Понті), теорії самоорганізації (Г.Хакен, І. Пригожин) і теорії політичних мереж (Р. Родес, Л. Сморгунов) (Додаток А).

Поняття «комунікація» у сфері публічного управління характеризується як рух інформації між різними суб'єктами; інструмент діалогу, який використовують учасники процесу управління; складова процесу взаємодії органів влади різних рівнів і громадянського суспільства. Комунікації в системі публічного управління, на думку Майстренко К. М. – це офіційний, юридично цілеспрямований регламентований рух індивідуальних суб'єктів управління до соціальної спільності із збереженням за цими суб'єктами певної автономності, самостійності, самодіяльності та індивідуальності [24, с. 95]. Громова О.В. термін «комунікація» характеризує як інструмент зв'язків із громадськістю; взаємодії влади, громадянського суспільства та інших учасників управлінського процесу. Крім

того, комунікація визначається й як процес прийому, сприйняття, розуміння, засвоєння та поширення інформації [9, с. 33].

У площині наукових досліджень термін «комунікації» ототожнюється з термінами «зв'язки з громадськістю», «паблік рілейшнз» (англ. public relations – PR). Усі ці поняття виконують однаковий функціонал – сприяють налагодженню взаєморозуміння і доброзичливості один з одним (коли йдеться про фізичних осіб), між установою / організацією та іншими людьми (чи групами людей – спільнотами) або суспільства загалом шляхом поширення роз'яснювальної інформації, ефективного діалогу і оцінювання суспільної реакції [54, с. 94]. Форми внутрішньоорганізаційної комунікації в публічному управлінні детально описані в додатку Б.

Комунікативний процес в публічному управлінні включає кілька ключових елементів, до яких відносять [24, с. 95]: відправника, власне інформацію, канали та засоби передачі інформації, а також одержувача (рис. 1.1).

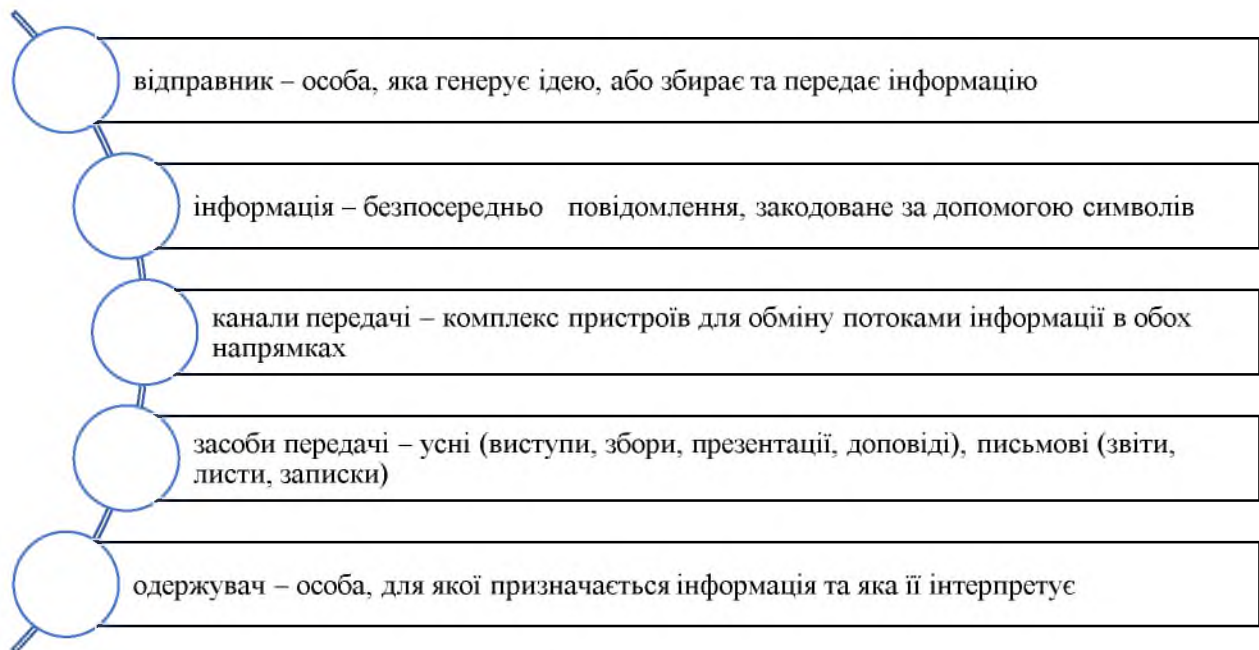


Рис. 1.1. Структура комунікації в публічному управлінні [24, с. 95]

Зв'язки з громадськістю у системі публічного управління поділяються на внутрішні та зовнішні комунікації, кожна з яких має своє функціональне призначення: зовнішні спрямовані на встановлення взаємодії органів публічної

влади з громадянами (рис. 1.2).

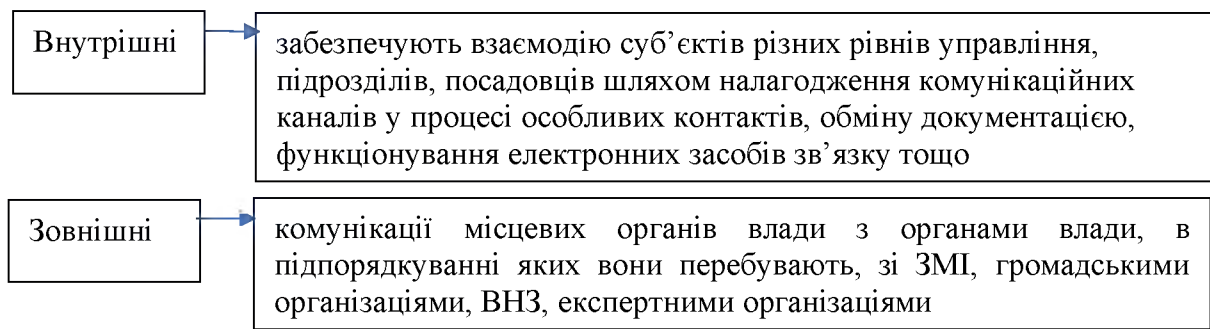


Рис. 1.2. Функціональне призначення комунікацій в публічному управлінні [53, с.175]

Зовнішня та внутрішня комунікації формують базу комунікативної мережі, яка поширюється у межах і поза межами діяльності органів виконавчої влади (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Комунікативна мережа в публічному управлінні [53, с. 175]

Сфери впливу	
у межах діяльності органів виконавчої влади	поза межами діяльності органів виконавчої влади
– у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать	– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);
– у ході керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;	– всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу
– у ході керівництва роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади	– з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами
	– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами (Президентом України), частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб

Форми комунікативної взаємодії органів публічного управління і

громадськості включають міжособистісні комунікації, групові та масові комунікації (Додаток В).

Таким чином, у практичній площині публічного управління службовці використовують різні формати комунікативного впливу, які підвищують ефективність управлінської діяльності:

- інформування (1-ий рівень) – передавання інформаційних даних (законодавчих актів, наказів, постанов, директив, рішень, розпоряджень, доручень та ін.);

- пояснення (2-ий рівень) – широке і всебічне тлумачення специфічної інформації з одночасним наведенням конкретних даних (в т.ч., числових), прикладів – це своєрідне роз'яснення, щоб полегшити сприйняття складної інформації кожному чи кожній;

- переконання (3-ій рівень) – цілеспрямований вплив на свідомість людей, їх почуття чи волю, аби сформувати в них свідому участь у вирішенні тих чи інших завдань;

- поради і пропозиції – рекомендації щодо змісту й технології виконання поставлених завдань.

Комунікаційні підрозділи (відділи в'язків з громадськістю тощо) та окремі фахівці незалежно від масштабів їх діяльності у ході забезпечення комунікацій органу публічного управління покликані виконувати такі ключові функції:

- аналітично-прогностичну – вивчення комунікативного простору і напрацювання на цій основі рекомендацій, методів дій, прогнозування тенденцій, які відбуваються в суспільстві, виявлення комунікативних цілей і стратегічних завдань в організації, передбачення комунікативних проблем і ситуацій;

- планувальну – визначення основних напрямів роботи із аудиторією, мети, методів діяльності та її матеріального і фінансового забезпечення;

- координуючу – налагодження контактів з іншими підрозділами своєї організації, інформування керівництва тощо;

- адміністративну – встановлення організаційних принципів діяльності

підрозділу, управління ним;

- виробничу – планування, виробництво та розміщення матеріалів для веб-сайту, ЗМІ, підготовка матеріалів для виступів, інтерв'ю керівників установи, матеріалів для комунікативних заходів з участю громадськості та ЗМІ, розробка соціальної реклами, інше;

- комунікативну – встановлення, підтримання та розвиток зв'язків із громадськістю, ЗМІ, організація та проведення комунікативних заходів тощо;

- консультативно-методичну – надання методичних порад керівництву та співробітникам органу публічного управління, його підрозділів та (у разі необхідності) організацій, нижчих за ієрархією.

Таким чином, узагальнення проаналізованих досліджень дозволяє окреслити ключові компоненти комунікативної діяльності органів публічного управління (рис. 1.3).

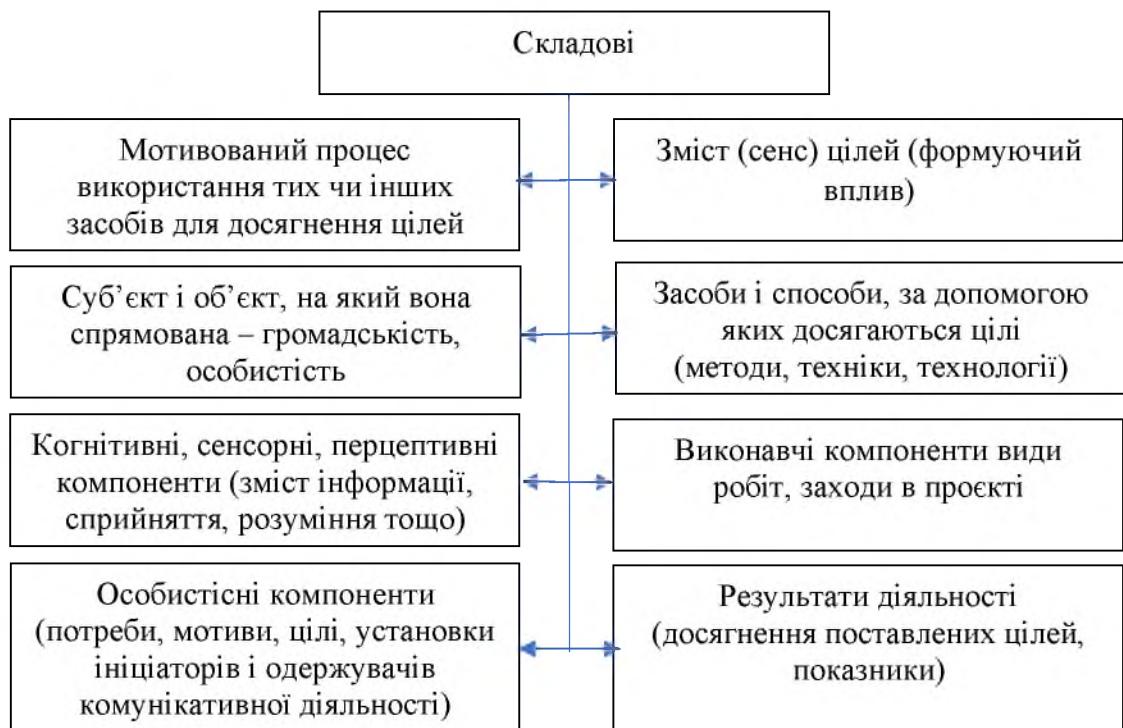


Рис. 1.3. Компоненти комунікативної діяльності [25; 27; 58]

Сучасні підходи до дослідження ролі інформаційно-комунікаційної діяльності в органах публічного управління свідчать, що стабільність і розвиток демократичної держави неможливі без організації дієвого діалогу між органами

публічної влади, неприбутковими організаціями, ЗМІ та громадянами. Комунікаційні процеси в публічному управлінні відіграють надзвичайно важливу роль у процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, що в результаті позитивно впливає на розвиток територіальних громад.

1.2. Служби по зв'язках з громадськістю в органах публічної влади

Функції органів місцевого самоврядування включають управління зв'язками з громадськістю, створюють спеціальні структури, покликані оптимізувати ці зв'язки, співвідносити їх з управлінськими цілями органів влади. Комунікації постають органічним компонентом муніципального управління, своєрідним політичним інститутом, сутнісним функціональним явищем, спрямованим на оптимізацію прийняття та реалізації політичних рішень. Це свого роду ідеологія співробітництва та узгодження інтересів, технологія управління свідомістю та настроєм людей як усередині організації, так і на рівні соціальної групи, соціального прошарку, класу і, загалом, на рівні суспільства; це технологія просування організацій та лідерів на політичному ринку. Важливим є той аспект, що, будучи інститутом політичного управління, «паблік рілейшнз» виконують роль механізму для завоювання та утримання влади та політичного впливу.

Місцеве самоврядування, не укомплектоване структурами в галузі «паблік рілейшнз», інерційно відтворює типи та характер прийняття політичних рішень у дусі адміністративно-командної системи, і навпаки: наявність таких знань та структур значною мірою сприяє створенню моделі «відкритої» бюрократії, що володіє високим ступенем адаптивності до умов, що змінюються. Спираючись на служби зав'язків із громадськістю, публічна влада у повній мірі використовує свої інформаційні, комунікативні можливості, забезпечує не дискретні (перервні) сигнали зворотного зв'язку, а стійку, планомірну і репрезентативну інформаційно-комунікаційну діяльність, визначальну ефективність всього

управлінського процесу [26].

В даний час практично всі органи публічної влади мають свої підрозділи, які спеціально займаються зв'язками із засобами масової комунікації та з громадськістю. PR-служба – це спеціалізована, посередницька комунікативно-інформаційна діяльність, спрямована на встановлення каналів двосторонньої взаємодії між структурами органів публічної влади та сегментованою громадськістю з іншими суб'єктами соціально-політичного процесу для досягнення взаєморозуміння, співробітництва та соціального партнерства в суспільстві. Вона покликана надавати допомогу органам влади при прийнятті управлінських рішень, орієнтуючи їх на настрої та можливі реакції громадськості; формувати громадську думку щодо тих чи інших управлінських рішень, завойовувати авторитет, закріплювати позитивний імідж органів влади. Діяльність таких служб ґрунтується на загальних засадах, враховує специфіку кожного з інститутів влади.

Формальні назви зайнятих виконанням PR-функцій служб («департамент зі зв'язківка із громадськістю та засобами масової інформації», «прес-служба», «центр громадських зв'язків», «інформаційно-аналітичний відділ» тощо) не мають великого значення. Важливо те, що вони повинні використовуватися як механізм обліку та узгодження інтересів (діалогово-паритетний тип зв'язків з громадськістю) і не повинні бути засобом одностороннього впливу на цільову аудиторію (пропагандистський тип зв'язків із громадськістю). У діалозі з громадськістю органи муніципального управління мають безперечну перевагу та більший ресурс впливу [7; 16].

Виділяють такі напрями роботи PR-служб в органах публічної влади [7]:

- встановлення, підтримка, розширення контактів з громадянами та організаціями. Це насамперед контакти з громадськими організаціями, представниками партій та рухів, релігійних конфесій, творчою інтелігенцією;
- інформування громадськості про суть прийнятих рішень. Воно здійснюється з метою широкого та адекватного інформування всієї громадськості та окремих спеціалізованих груп про діяльність органів влади та,

одночасно, збирання та аналізу інформації про потреби населення;

- аналіз суспільної реакції на дії посадових осіб та органів влади;
- прогнозування соціально-політичного процесу;
- забезпечення органів влади прогнозними аналітичними розробками;
- формування позитивного іміджу конкретної організації – представника

органів публічної влади та її посадових осіб.

Основним інструментом формування іміджу органів публічної влади є засоби інформації. Будь-яка влада зацікавлена у всебічному співробітництві зі ЗМІ, оскільки у процесі комунікації між владою та суспільством вони відіграють виняткову роль. ЗМІ мають широкі владні повноваження у всіх сферах життя завдяки подвійній функції, яку вони виконують: з одного боку, вони, як суб'єкт влади, реалізують політику держави шляхом поширення інформації про політичні події та соціальне життя суспільства, з іншого – ЗМІ, будучи носієм влади, самі «творять» політику, оскільки формують у суспільстві систему соціально-політичних поглядів та цінностей, які впливають діяльність органів влади, впливають на відносини між різними верствами населення. ЗМІ виконують у державі не просто інформуючу роль, а й надають значний вплив на процес здійснення політичної влади [9].

Відомо, що мас-медіа задають «порядок денний» суспільству для обговорення. Отже, одним із завдань прес-служб органів публічної влади є боротьба за подолання пріоритетів у суспільному порядку денному. Цей тонкий і значущий процес потребує управління. Теоретики та практики «паблік рілейшнз» пропонують різні методи такого управління: посилення або, навпаки, лібералізація механізмів реєстрації ЗМІ; притягнення їх до відповідальності за різноманітні порушення; контроль за змістом ЗМІ з боку органів влади; видача чи невидача фінансових дотацій; заборона державним установам та підприємствам публікувати у них рекламу; розширення або, навпаки, звуження можливостей для отримання необхідної інформації тощо, – у будь-якому випадку це пов'язано з використанням адміністративно-правових (як прямих, так і непрямих) регуляторів.

Відповідно, підхід до використання ЗМІ ґрунтується на управлінні інформацією та включає в себе [12; 17]:

- формування власного інформаційного потоку. Монополія на інформацію про свою організацію досягається регулярною, оперативною поставкою інформації для ЗМІ про орган публічної влади;

- сегментування інформаційного потоку. Проводиться з метою створення обмежено цільових потоків, що працюють на конкретну мету шляхом маніпулювання інформацією. В енциклопедичному словнику «маніпулювання» визначається як процес впливу на громадську думку та поведінку для його спрямування у потрібному політичному чи громадському структурі напрямку.

«Свідоме маніпулювання» є цивілізованою грою-конкуренцією за існуючими у суспільстві правилами. У ній використовуються такі методи: замовчування, перестановка, залучення авторитетного посередника, підгонка опитувань та рейтингів, підбір цитат, емоційне підживлення, монтаж. Завдяки подібним методам інформаційний вал перетворюється на необхідні фрагменти, які працюють на зміцнення позитивного іміджу органів влади. Цей перехід від валу до фрагментів при вмілому використанні технологій залишиться непоміченим для більшості ЗМІ та цільових груп. Комплексним прикладом маніпулювання інформацією є технологія розміщення інформаційних акцентів під час спеціальних інформаційних кампаній:

- пріоритетне постачання інформації, інформаційне партнерство. Тут здійснюється підбір видань, де розміщена прес-службою інформація користується особливою довірою, та розвиваються форми інформаційного обміну та співробітництва;

- оптимізація форми та стилю подачі матеріалів. Належить сформувати чіткий механізм повсякденної діяльності PR в органах публічної влади, де робота фахівців і всієї служби в цілому стане ефективною лише тоді, коли органи влади, отримуючи повну інформацію про громадську думку, використовуватимуть її як органічно вбудовану частину як у процес прийняття державного рішення, так і в механізм діяльності органів влади.

Залежно від специфіки діяльності органу публічної влади, його фінансових, кадрових, матеріальних ресурсів на перший план будуть висуватися ті чи інші функції. Саме вони й визначатимуть структуру служби зі зв'язків з громадськістю органу влади. У своїй діяльності співробітники відповідних відділів керуються посадовими інструкціями (Додаток Д). Відділи, що відповідають за комунікації, здійснюють аналітичну діяльність, методичну й організаційну роботу, а також підвищують свою кваліфікацію, аби бути в тренді інформаційно-комунікаційних новацій (Додаток Е).

У сучасній практиці комунікаційники використовують широкий спектр інструментів [53, с. 175]: інструменти опосередкованого масового інформування; публічні виступи й щорічні звіти; спеціальні заходи; інструменти підтримки; інструменти внутрішньої спрямованості (рис. 1.4).

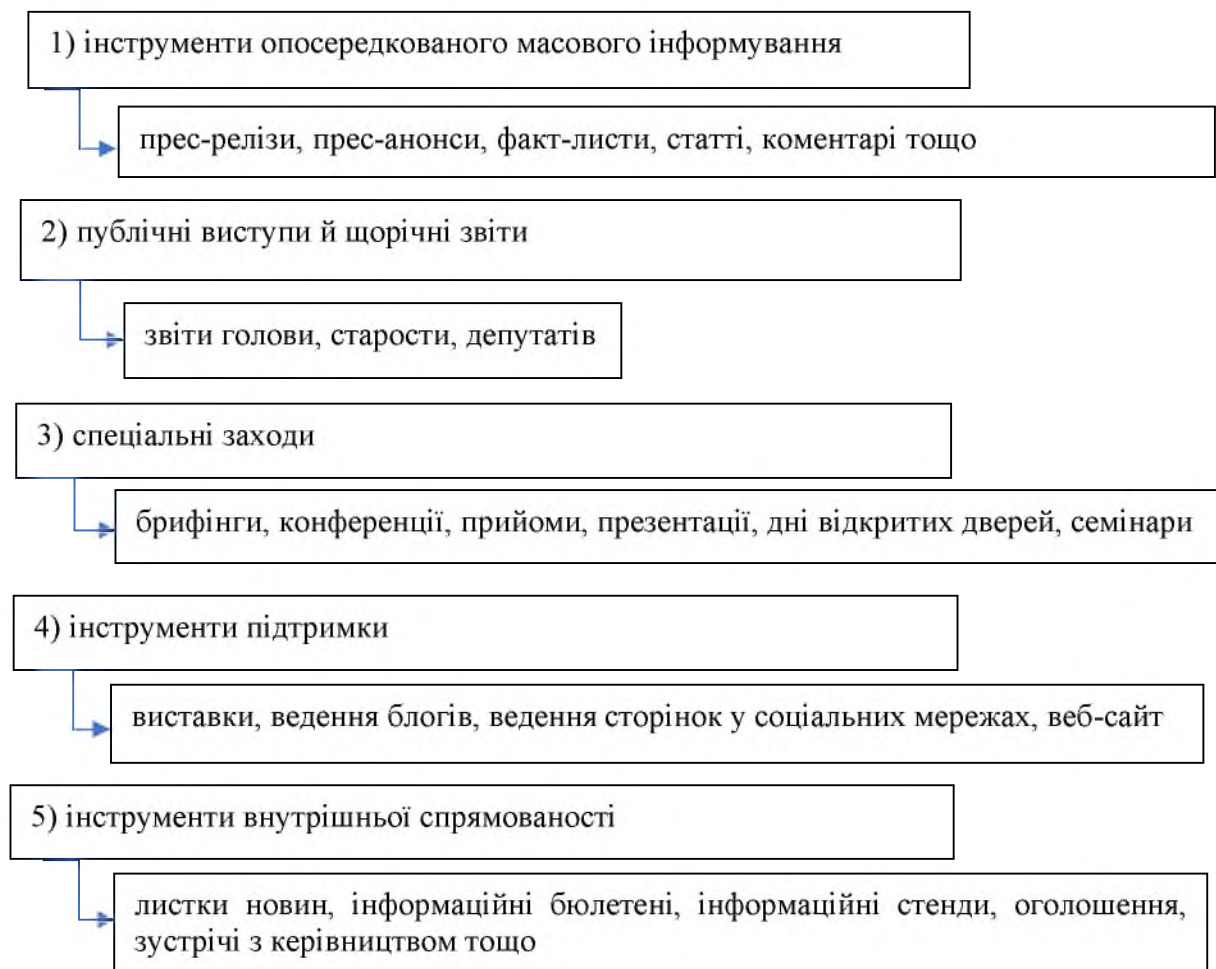


Рис. 1.4. Інструменти комунікацій у контексті публічного управління [53, с. 175].

Підсумовуючи, важливо відзначити, що інформаційні та PR-служби органів державної влади користуються широкими повноваженнями: створюють умови для прийняття оптимальних управлінських рішень, беруть на себе попередження конфліктних ситуацій, у багатьох випадках активно впливають на реалізацію прийнятих рішень.

Висновки до розділу 1

У своїй діяльності органи місцевого самоврядування постійно здійснюють комунікації – як всередині організації, так і з зовнішніми суб'єктами. Така діяльність позначається термінами «комунікації», «зв'язки з громадськістю» або «паблік рілейшнз» – PR.

Інформаційні та PR-служби органів публічної влади користуються широкими повноваженнями: створюють умови для прийняття оптимальних управлінських рішень, беруть на себе попередження конфліктних ситуацій, у багатьох випадках активно впливають на реалізацію прийнятих рішень. Діяльність PR-служб сприяє конструктивному діалогу влади та суспільства, тому органам публічної влади в інформаційно-комунікативній взаємодії із громадськістю необхідно більш ефективно використовувати науково-технічну базу та технологічні можливості PR-служб. Успіх служб зв'язків із громадськістю в органах публічної влади визначається тим, наскільки точно усвідомлені закономірності PR у сфері управління, як повно «ідеальна модель» служб зв'язків із громадськістю відтворена в організаційній структурі та наскільки раціонально використовуються механізми та методики PR.

РОЗДІЛ 2

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ КОМУНІКАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Характеристика факторів, що впливають на ефективність комунікацій в територіальних громадах України

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 року спричинило багато кризових ситуацій, зокрема масове переміщення населення, зруйновану соціальну й критичну інфраструктуру та військову окупацію. Введення воєнного стану спричинило ряд наслідків для системи управління в Україні в цілому і у сфері комунікацій, зокрема:

- розширено повноваження голів громад [35];
- надано повноваження обласним військовим адміністраціям (ОВА) щодо організації надання соціальних послуг [34], а громадам – можливість використовувати кошти спецфондів для забезпечення надзвичайних потреб;
- призупинено дію традиційних демократичних механізмів: протягом дії воєнного стану заборонено проведення будь-яких виборів, референдумів, протестів і страйків [41];
- відсутній механізм, що дозволяє законно припинити повноваження голів громад чи депутатів, партії яких заборонено законом, за зверненням громадськості;
- обмежено прозорість: деякі проєкти актів органів місцевого самоврядування не потребують оприлюднення;
- обмежено оприлюднення відкритих даних [11] і, незважаючи на послаблення обмежень, деякі дані, пов'язані з підзвітністю, досі не є відкритими.

Це все спричинило ще більшу паніку серед населення, відчуття безпорадності через слабку поінформованість; втрату традиційних комунікаційних зав'язків органів місцевого самоврядування із «зовнішнім світом» – структурами й інституціями, що задіяні у процесах публічного

управління; послаблюють підзвітність у системі багаторівневого врядування. Тобто, ефективність комунікацій органів публічної влади знизилась.

Проведене дослідження дозволяє зробити узагальнення, що ефективність роботи системи публічного управління визначається ефективністю таких складових: взаємодія з громадянами і підприємствами; внутрішня робота кожної установи окремо; взаємодія органів публічної влади між собою (рис. 2.1).

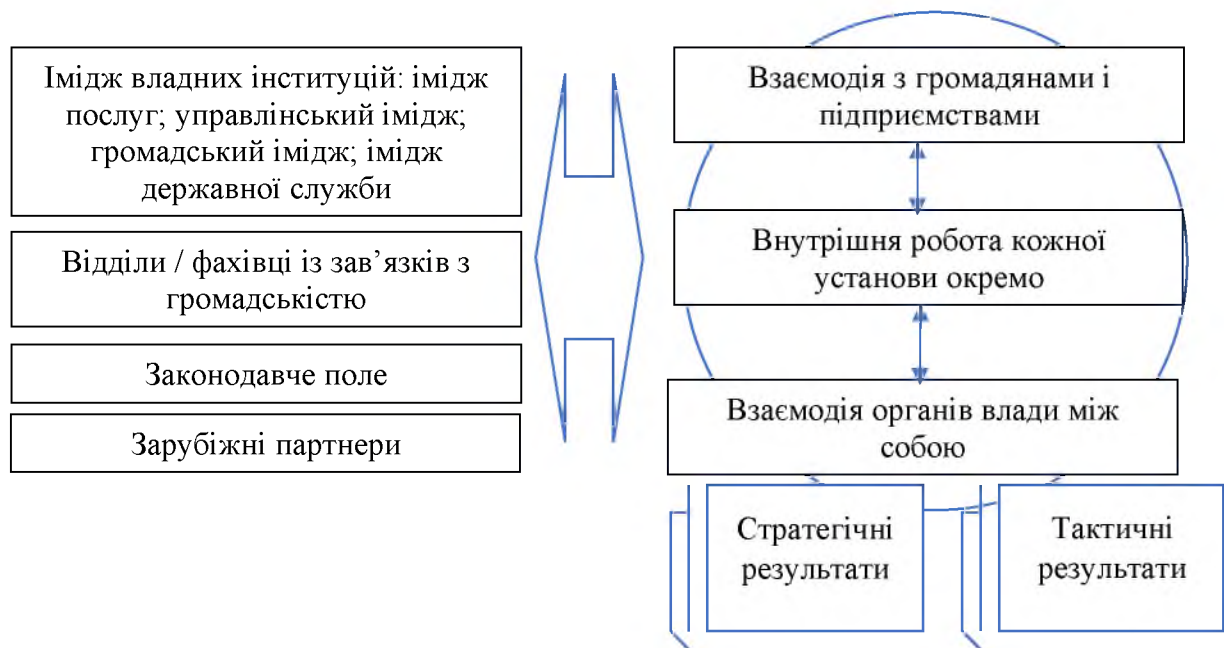


Рис. 2.1. Модель ефективної комунікаційної роботи системи публічного управління [розробка автора]

Ефективність публічних комунікації можливо підвищити через запровадження комунікаційних технологій, що дозволяє оптимізувати організаційні процедури органів управління, які стають простими і логічними. Результатами упровадження комунікаційних технологій є:

1) стратегічні – поліпшення якості управлінських рішень, підвищення рівня довіри до влади;

2) тактичні – передбачають скороченням витрат. При цьому важливо враховувати вплив низки факторів, які можуть негативним чином вплинути на комунікаційні процеси (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Фактори впливу інформаційно-комунікаційних технологій на комунікації в публічному управлінні [9; 12]

№ з/п	Фактори	Обґрунтування
1	Відсутність інформаційної безпеки	1) відсутність законодавчої, нормативної та технічної бази для забезпечення інформаційної безпеки; 2) відсутність стійкої співпраці з різними державними структурами; 3) відсутність штатного органу для забезпечення та координації інформаційної безпеки
2	Не можливість швидко адаптувати ІКТ до зміни стратегічних цілей та структури організації	1) важлива інформація часто утаємнюється, у результаті чого стає недоступною до аналізу фахівців; 2) великий обсяг інформації складно обробляти
3	Відсутність можливостей створювати нові бази на основі уже існуючих систем	1) розпорошеність і не повнота існуючих локальних технологічних підходів і стандартів формування інформаційних систем; 2) залежність різних типів інформації від рольового профілю споживача

Окрім цього, на ефективність комунікацій чинять вплив кризові явища – такі як пандемія та військові дії в Україні. Про це свідчать результати проведеного аналізу та оцінки думок представників громадського сектору (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Проблеми комунікації ОМС з громадськістю під час війни, % [32]

№ з/п	Найменування проблеми	2021 р.	2022 р.
1	Емоційний тиск через поширення чуток	43	59
2	Перевантаження відповідальних працівників	33	51
3	Немає	13	23
4	Уповільнення процесу прийняття рішень	20	11
5	Поглиблення розколу громади через занадто різні позиції громадськості	36	10
6	Групи інтересів використовували процес залучення громадськості для захисту приватних, а не суспільних інтересів	31	9
7	Громадські пропозиції не відповідали повноваженням чи можливостям влади	59	31
8	Партнери та зацікавлені сторони були ненадійними у взаємодії з ОМС	7	10

Як показала практика – горизонтальні партнерства, або навіть мережа

партнерств українських громад між собою та на міжнародному рівні є корисними не лише для обміну ідеями, досвідом, знаннями, але й для задоволення потреб громадян (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Партнерство з українськими громадами [52]

	Звільнені	Поза зоною бойових дій	Усього	Є партнерства
1. Чи налагоджено партнерство?				
– Ні	33%	44%	44%	
– Так	67%	56%	56%	
Механізми комунікації при налагодженні партнерства:				
– Особисті зв'язки				78%
– Угоди про побратимство				43%
– Інше (звернення до асоціації місцевих та регіональних органів влади за допомогою, патронат Мінрегіону, звернення до сусідніх громад)				13%
2. Практична цінність партнерства:				
– Забезпечення продуктами харчування				82%
– Надання медичної допомоги				54%
– Розміщення ВПО				33%
– Відновлення/утримання інфраструктури (напр., систем водопостачання)				6%
– Надання адміністративних послуг				2

Більшість партнерських відносин, наприклад через асоціації та партнерства з місцевими та міжнародними колегами, дозволяє вирішувати локальні проблеми, в т.ч., спричинені війною.

Проте не всі громади демонструють здатність до міжнародного партнерства з європейськими муніципалітетами (Додаток Ж). Причинами цього є: відсутність досвіду такої комунікації, незнання мови потенційної країни-партнера, перепони бюрократичного характеру та інші. Лише 35 % громад України співпрацюють із зарубіжними партнерами. При цьому 46% навіть не робили спроб щодо налагодження комунікації з іноземними муніципалітетами, а отже, автоматично втрачають можливості швидкої інтеграції, отримання гуманітарної та фінансової допомоги, а також експертної підтримки в повоєнній відбудові громад України. Характеристика встановлення партнерських відносин між громадами України і Європи наведена на рисунку 2.2.

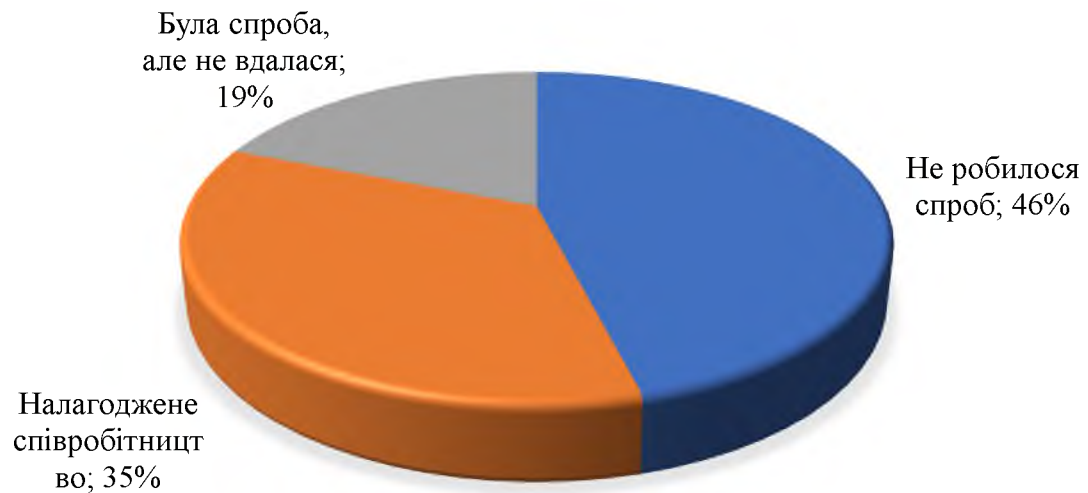


Рис. 2.2. Встановлення партнерства з іншими європейськими муніципалітетами [32]

Разом з тим, існуючі партнерства територіальних громад України із зарубіжними муніципалітетами свідчать про їх обопільну результативність. Міжнародне міжмуніципальне партнерство сьогодні набуло небачених масштабів. Понад 300 територіальних громад України уклали 1,5 тисячі партнерських договорів. Майже 60 країн світу допомагають нашим містам, селищам та селам вижити та відновитися після смертоносних ворожих атак [32].

Ефективна комунікація вимагає від органів публічного управління різного рівня ясності та повноти того, на що саме націлена комунікація. Щоб бути ефективним комунікатором у професійному середовищі необхідно опанувати навички обміну інформацією, враховуючи особливості сучасного інформаційного світу.

2.2. Аналіз ефективності комунікацій в територіальних громадах України

Для аналізу ефективності комунікацій в територіальних громадах України

використано дані аналітичних видань, статистичної інформації, а також дослідження зарубіжних фахівців [32]. Дослідженням охоплено 16% від усіх громад України; результати наведені у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Структура громад-респондентів дослідження щодо комунікацій [32]

Розмір громади	Міська	Селищна	Загальна кількість
Невелика (50 тис. або менше)	80 (33%)	128 (53%)	208 (86%)
Середня (від 50 до 100 тис.)	14 (6%)		14 (6%)
Велика (100 тис. і більше)	19 (8%)		19 (8%)
Усього	113 (47%)	128 (53%)	241 (100%)

Як показує дослідження, 2/3 територіальних громад, що знаходяться поза зоною бойових дій (чи звільнені), продовжують вести свою нормальну діяльність незважаючи на військовий стан. З них 28% ніколи не припиняли роботу, а ще 43% повернулися до звичного режиму роботи упродовж 2-х тижнів після повномасштабного вторгнення або звільнення. А з-поміж звільнених громад 17% зазначили, що не припиняли роботу – місцеві органи влади працювали навіть в умовах окупації.

Комунікації органів публічної влади, в т.ч. службовців, з громадянами в деокупованих громадах та громадах, що перебувають поза зоною бойових дій, здійснюються переважно через надання адміністративних послуг (72%) або фізично – через ЦНАПи (94%) та їхні відділення (51%), або ж онлайн – через додаток «Дія» (77%). Третина громад (28%), які приймають внутрішньо переміщених осіб (ВПО), мають спеціальні центри реєстрації ВПО, а 20% пропонують доступ до своїх адміністративних послуг через веб-сайт громади. Під час управління громадами в умовах воєнного стану ОМС зберігають легітимність у виробленні і прийнятті рішень та діють на підставі рішень своїх колегіальних органів – виконавчого комітету та міської ради (по 82%), а також офіційних рекомендацій вищих органів влади (78%) [32]. Найменшими за питомою вагою виявилися неформальні пояснення та коментарі в професійних групах у соціальних мережах, оскільки коло учасників цих груп є доволі вузьке, а часом і специфічне (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Інструкції ОМС для діяльності в надзвичайних ситуаціях [32]

При цьому респонденти зазначили про практики комунікації, які допомогли вистояти під час війни. Зокрема, відзначили дієвість публічних інформаційних каналів і відкритих даних, засновану на ІКТ, планування на випадок надзвичайної ситуації, в т. ч. розробка сценаріїв, горизонтальні партнерства та мережі, в т. ч. міжнародні. Позаяк – у кожній окремій громаді окремі інструменти комунікації дають різну результативність. Заслуговує на увагу те, що в громадах розроблені і затверджені «плани реагування на надзвичайні ситуації», а також розроблені «різні сценарії розвитку подій у надзвичайних ситуаціях». Це свідчить про те, що влада має чіткі плани дій у разі настання надзвичайної ситуації, володіє відповідними ресурсами та здатна вчасно задіяти необхідні механізми впливу, аби убезпечити громадян (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Інструменти комунікації, які стали корисними
в умовах воєнного стану [32]**

Інструменти комунікації ОМС	Звільнені та поза зонами бойових дій	Прифронтові й окуповані території
Налагоджені канали публічної інформації (чат-боти, канали у соціальних мережах)	81%	84%
Членство в асоціаціях місцевих та регіональних органів влади	71%	62%
Наявність планів реагування на надзвичайні ситуації	69%	57%
Налагоджені зв'язки з іншими громадами в Україні	58	59
Впровадження відкритих даних	52%	н/д*
Різні сценарії розвитку подій у надзвичайних ситуаціях	50%	н/д
Міжнародне партнерство	50%	38%
Розроблена політика захисту даних (резервне копіювання, фізична безпека серверів)	49%	22%
Громадські слухання та офлайн-консультації	47%	н/д
Внутрішня система електронного документообігу (ASKOD, Doc Prof)	33%	22%
Платформа для діалогу з бізнесом	32%	н/д
Формування бюджету за участю громадськості	30%	н/д
Цифрові платформи для залучення громадськості (електронні петиції, геопортал)	25%	н/д
Платформа електронного урядування	24%	3%
Досвід віддаленої роботи ОМС	22%	54%
Автоматизована система обміну між реєстрами та системами («Трембіта»)	16%	3%
В ОМС запроваджено концепцію розумного міста	7%	11%

*н/д – не дієві

Із позитивних моментів слід відмітити, що фахівці ОМС покращили комунікаційні спроможності щодо збору й аналізу даних, на кшталт, про кількість жителів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО), обсяги бюджетних надходжень, обсяги потрібної гуманітарної допомоги, потреби у розміщенні ВПО тощо. Фактично ОМС мають змогу збирати власні дані, до прикладу стосовно ВПО: 78% громад збирають демографічні дані про ВПО у своїх громадах самостійно – реєструють їх одразу після прибуття або в місцях тимчасового розміщення. Лише 32% респондентів користувалися узагальненими даними Міністерства соціальної політики (рис. 2.4).

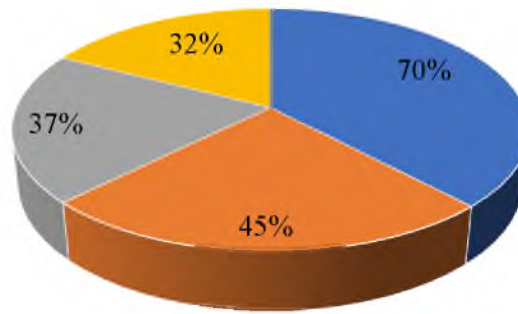


Рис. 2.4. Джерела збору даних про внутрішньо переміщених осіб [32]

Громади-респонденти відмічають про налагоджену комунікацію та достатній рівень обміну інформацією в умовах воєнного стану між ними та районними військовими адміністраціями (РВА) (75%), між ними та центральними органами влади (74%). Найкращий рівень обміну спостерігається з обласними військовими адміністраціями (ОВА) (88%). Оцінюючи якість інформації щодо найкорисніших роз'яснень, встановлено, що найбільш своєчасно надають роз'яснення ОВА (90%) і РВА (68%). Серед центральних органів влади лідирує Мінцифри (62%), Міністерство освіти (49%) та Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури (52%) [32].

Найбільш корисними комунікаційними механізмами, що сприяють вертикальному міжурядовому обміну інформацією в умовах війни, респонденти вважають асоціації місцевих та регіональних влад (70%) [10]: Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація місцевого самоврядування тощо, а також неформальні переговори очільників територіальних громад (45%): стосовно розподілу місцевих ресурсів, організації міжмуніципального співробітництва, використання державних субвенцій, налагодження спільних міжнародних зав'язків, підготовки і реалізації спільних проєктів, що сприятимуть розвитку територіальних громад на взаємовигідних

умовах (рис. 2.5).



- Українські асоціації місцевої та регіональної влади
- Неформальні переговори між головами ОМС
- Координаційна рада різних ОМС на регіональному рівні
- Групи в соціальних мережах

Рис. 2.5. Комунікаційні механізми для обміну інформацією між місцевими, регіональними та центральними органами влади [32]

Для вирішення поточних проблем, пов'язаних з війною, громада комунікує як з органами влади вищого рівня, так і з бізнесом (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Найважливіші проблеми, до вирішення яких ОМС залучає державні органи чи бізнес [10; 32]

№ з/п	Найменування	%
1	Забезпечення ВПО продуктами харчування та предметами особистої гігієни	51%
2	Розміщення ВПО	23%
3	Забезпечення жителів продуктами харчування, предметами особистої гігієни	13%
4	Організація укриттів	6%
5	Психологічна підтримка місцевих жителів та ВПО	2%
6	Евакуація місцевих жителів	2%
7	Забезпечення функціонування критичної інфраструктури	2%
8	Інтеграція ВПО (працевлаштування, навчання)	2%

Представники громад вважають елементи електронного врядування – інформаційні інструменти корисними для реагування на виклики воєнного стану: вебсайти громад, групи в соціальних мережах (Facebook і Telegram) та чат-

боти. 81% повідомили, що створені канали публічної інформації (чат-боти, канали соціальних мереж) значно допомогли вирішувати локальні проблеми. Це свідчить про вирішальну роль прямих каналів зв'язку між органами публічної влади та громадянами і роль сучасних технологій як незамінного помічника. Важливо зазначити, що цифрові інструменти, як і практики залучення громадськості, були адаптовані до нової ситуації та відкориговані відповідно до потреб. Отже, наявність інструменту комунікації й відпрацьована практика його використання були необхідними, але недостатніми умовами для того, щоб такий інструмент був корисним. Гнучке налаштування інструментів і практик також вимагає додаткових ресурсів – людських, технічних і фінансових.

Висновки до розділу 2

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що інформаційні ресурси державних органів влади та органів місцевого самоврядування є одними з найбільш затребуваних у суспільстві; органи публічної влади є власниками найбільшого обсягу соціально значимої інформації; Інтернет є найефективнішим сучасним засобом розповсюдження інформації. Ефективність комунікацій в цілому і роботи PR-служб органів публічної влади проявляється у тому, наскільки якісно вони здійснюють: інформування громадськості про політику та повсякденну діяльність місцевої адміністрації; надання громадянам можливості висловити свою думку щодо найважливіших проектів та планів органів влади для прийняття остаточних рішень; ознайомлення громадян з роботою системи місцевого самоврядування, їх правами, обов'язками тощо. У ході аналізу досвіду PR-діяльності в органах місцевого самоврядування виявлено ряд проблем: відсутність стратегії PR-діяльності; відсутність в ОМС відділів та фахівців зі зв'язків з громадськістю; низький рівень застосування інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування; недостатня соціально-управлінська активність населення.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

3.1. Удосконалення методології оцінки комунікацій органів публічної влади

На сьогодні впроваджується чимало ініціатив та практик органів публічної влади щодо належної взаємодії з громадськістю. Проте життєздатність таких практик часто залежить від лідерства керівників цих органів. Наявні правові механізми часто фіксують недосконалість тих чи інших форм і методів взаємодії. А сама тема взаємодії влади з громадськістю більше переміщається у сферу інформування. Тому першим кроком на шляху покращення взаємодії органу публічної влади з громадянським суспільством може стати запровадження оцінки його діяльності. У зв'язку з цим пропонуємо відповідну методологію оцінки комунікацій органів публічної влади. Мета такої оцінки полягає у визначенні поточного стану і дієвості взаємодії з громадськістю органу публічної влади; розробка пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення його функціонування, а також просування принципів демократії і належного врядування в громадах України.

Завдання оцінки полягають у наступному [2]:

- визначення результативності органу публічної влади враховуючи такі параметри як: рівень інформування громадськості, кількість і якість консультацій з громадськістю, ступінь участі громадян у виробленні та реалізації рішень, партнерство / партисипація громадських організацій та органу публічної влади;
- оцінка рівня виконання визначених завдань органу публічної влади;
- розроблення рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органу публічної влади для посилення ефективності взаємодії з громадськістю;
- розроблення для Секретаріату КМУ пропозицій щодо інституалізації

оцінки діяльності органів публічної влади у сфері взаємодії з громадськістю, враховуючи результати апробації пілотної методики оцінки.

Об'єктом оцінювання виступає діяльність органу публічної влади у сфері взаємодії з громадськістю. Відповідно, предметом оцінювання слугує ступінь реалізації функції органу публічної влади щодо взаємодії з громадськістю відповідно до вимог законодавства України та зобов'язань Уряду з упровадження принципів належного врядування.

Під час проведення оцінки доцільно використовувати методи, що базуються на принципах достовірності, добросовісності і неупередженості:

- аналіз нормативно-правових актів, виданих органом виконавчої влади для реалізації функції взаємодії з громадськістю;
- аналіз офіційних звітів, листів, протоколів зустрічей та засідань і статистичних даних;
- аналіз публічних звітів та відкритих даних організацій громадянського суспільства;
- контент-аналіз офіційного веб-сайту органу публічної влади;
- індивідуальні та групові інтерв'ю;
- фокус-групові обговорення.

Доцільно послуговуватися такими джерелами інформації для збору даних:

- офіційні звіти про виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021 – 2026 роки [44];
- офіційні звіти згідно вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [36], відповідних постанов Кабінету Міністрів України [39; 40; 45; 47];
- офіційний веб-сайт органів публічної влади;
- урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада»;
- веб-сайти організацій громадянського суспільства, які взаємодіють з органами публічної влади;
- матеріали інтерв'ю з членами громадської ради та інших консультативно-дорадчих органів при органі виконавчої влади, а також з

представниками організацій громадянського суспільства, що мають досвід взаємодії з органами публічної влади;

- офіційні дані представника / підрозділу органу публічної влади, що відповідає за взаємодію з громадськістю;

- звіти, індекси та рейтинги міжнародних урядових та неурядових організацій щодо рівня та стану залучення громадськості в Україні.

Інструментами оцінки слугуватимуть: матриця показників для вимірювання результативності; анкета самооцінки підрозділу (чи відповідальної особи), що відповідає за зв'язки з громадськістю; анкета напівструктурованого інтерв'ю; анкета оцінки відповідного змісту офіційного веб-сайту; гайд фокус-групового обговорення. Оцінку складно або й навіть неможливо здійснювати без надійної інформації про результати діяльності органу публічної влади у сфері зв'язків з громадськістю [2]. У зв'язку з цим задля забезпечення надійності до уваги слід приймати лише офіційні дані із відкритих джерел інформації. Окрім того, у ході інтерв'ю з представниками цільових груп виявляється інтерпретація кількісних показників діяльності органу публічної влади, а також якісні характеристики процесів на виконання функції взаємодії з громадськістю.

Кроки проведення оцінювання наведені на рисунку 3.1.

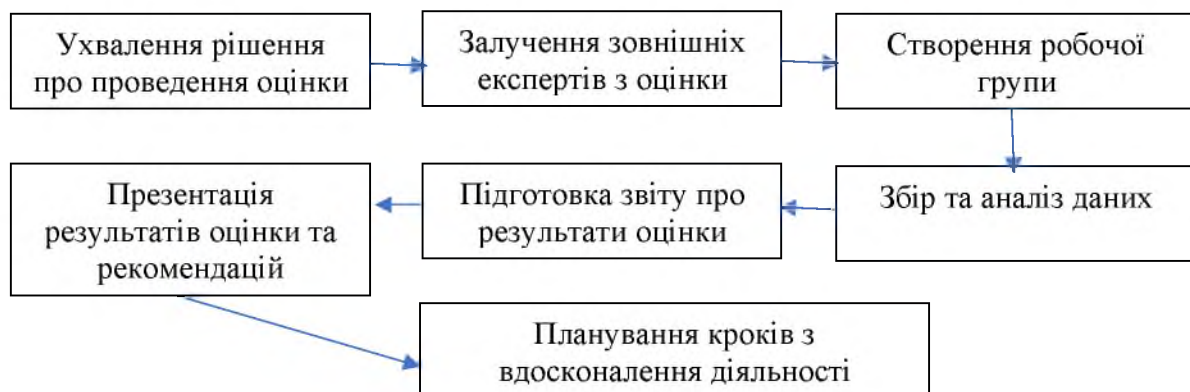


Рис. 3.1. Етапи проведення оцінки комунікацій органів публічної влади [складено автором]

Таблиця 3.1 демонструє матрицю для збору узагальнених даних оцінки, що включає різні рівні взаємодії (комунікації).

Таблиця 3.1

Матриця показників для вимірювання результативності оцінки

Рівні взаємодії	Етапи	Стан прогресу (тренди або динаміка) досягнення результатів *			
		0-1	1,25 - 2	2,25 - 3	3,25 - 4
Інформування	Планування				
	Дія				
	Вплив/наслідки				
Консультації з громадськістю	Планування				
	Дія				
	Вплив/наслідки				
Залучення до процесу вироблення політики	Планування				
	Дія				
	Вплив/наслідки				
Партнерство	Планування				
	Дія				
	Вплив/наслідки				

*0 - 1 – результати не вимірюються через їх відсутність, або декларуються лише наміри;

1,25 - 2 – наявні незначні результати, або є одиничні (разові) прояви;

2,25 - 3 – наявні суттєві результати;

3,25 - 4 – наявні відмінні результати, що демонструють стійкість.

Перед початком заповнення матриці необхідно першочергово проаналізувати організаційну структуру забезпечення взаємодії з громадськістю. За кожним рівнем взаємодії (інформування, консультації з громадськістю, залучення до процесу вироблення політики, партнерство) визначається стан прогресу на кожному етапі (планування, дія, вплив/наслідки). При цьому у відповідному стовпчику вносяться короткі записи, які характеризують стан та обґрунтовують оцінку. При визначенні оцінки застосовується чотирибальна шкала з кроком оцінки в 0,25. У додатку 3 наведено опис очікуваного стану прогресу, який слугує відправною точкою для порівняння з фактичним станом прогресу. На підставі зібраних даних експерт з оцінки визначає оцінку по кожному етапу в межах кожного рівня взаємодії. З урахуванням отриманих оцінок визначається узагальнююча оцінка (середнє арифметичне) для кожного рівня взаємодії.

Таким чином, загальна модель оцінки комунікацій органів публічної влади виглядає наступним чином (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Загальна модель оцінки комунікацій органів публічної влади

Цільова група	Метод оцінки	Інструменти
1	2	3
Представники підрозділу органу виконавчої влади, що відповідає за реалізацію функції «взаємодія з громадськістю»	<ul style="list-style-type: none"> – Аналіз нормативно-правових актів, виданих органом виконавчої влади для реалізації функції взаємодії з громадськістю – Аналіз офіційних звітів та статистичних даних – Індивідуальні та групові інтерв'ю 	<ul style="list-style-type: none"> – Анкета напівструктурованого інтерв'ю – Матриця показників для вимірювання результативності – Анкета самооцінки підрозділу органу виконавчої влади, що відповідає за взаємодію з громадськістю
Члени громадської ради та інших консультативно-дорадчих органів при органі виконавчої влади, представники ОГС, що мають досвід взаємодії з органом виконавчої влади	<ul style="list-style-type: none"> – Аналіз нормативно-правових актів, виданих органом виконавчої влади – Аналіз офіційних звітів та статистичних даних – Аналіз протоколів зустрічей та засідань – Індивідуальні та групові інтерв'ю 	<ul style="list-style-type: none"> – Анкета напівструктурованого інтерв'ю – Матриця показників для вимірювання результативності – Анкета самооцінки підрозділу органу влади
Члени громадської ради та інших консультативно-дорадчих органів при органі виконавчої влади	<ul style="list-style-type: none"> – Індивідуальні та групові інтерв'ю – Фокус-групові обговорення 	<ul style="list-style-type: none"> – Анкета напівструктурованого інтерв'ю – Гайд фокус-групового обговорення – Матриця показників для оцінки
Громадськість в широкому розумінні	<ul style="list-style-type: none"> – Аналіз офіційних звітів та статистичних даних – Контент-аналіз офіційного веб-сайту органу виконавчої влади – Контент-аналіз веб-сайтів відповідних організацій громадянського суспільства, які взаємодіють з органом виконавчої влади – Індивідуальні та групові інтерв'ю – Фокус-групові обговорення 	<ul style="list-style-type: none"> – Анкета оцінки відповідного змісту офіційного веб-сайту – Матриця показників для вимірювання результативності – Анкета напівструктурованого інтерв'ю – Гайд фокус-групового обговорення – Матриця показників для оцінки

Проведення оцінки комунікацій органів публічної влади дозволить не лише уявити реальну картину, а й виявити проблемні питання та сформулювати

бачення необхідних змін і покращень в територіальних громадах.

3.2. Механізм застосування кризових комунікацій в публічному управлінні

Сьогодні уряд країни, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають реагувати на виклики, що постійно виникають через масштабне військове вторгнення, міграцію, загальну геополітичну безпеку тощо. Країна опинилася в кризовому стані і, відповідно, органам публічної влади різних рівнів необхідно застосовувати відповідні комунікації, які будуть життєздатними і матимуть позитивний ефект.

Фахівці [24; 28; 63] виокремлюють три типи кризових комунікаційних стратегій, які відповідають основним етапам кризи:

1. Передкризова стратегія – передбачає ґрунтовний аналіз та ідентифікацію (передбачення, прогнозування) можливого розвитку подій, розроблення загальної стратегії і плану комунікацій; побудову довіри і довірливих відносин із зацікавленими сторонами, включаючи ЗМІ, лідерів громадської думки.

2. Кризова стратегія – потребує швидкого реагування на прояви кризових явищ, управлінських рішень щодо порядку денного, активну взаємодію з громадським і бізнес сектором, ЗМІ, забезпечення достовірної інформації, постійного моніторингу інформаційного середовища, своєчасного і адекватного реагування на недостовірні (чи потенційно небезпечні) інформаційні повідомлення.

3. Посткризова стратегія – включає аналіз проведеної роботи щодо подолання кризових явищ і оцінку ефективності прийнятих управлінських рішень; інформування громадськості щодо вжитих заходів та ключових виконавців; складання звіту; коригування стратегії та планів реагування на кризові явища.

В умовах військового стану та обмежень у сфері комунікацій зарубіжні

аналітики [59; 61; 62; 63] рекомендують використовувати елементи кризового реагування та передбачуваного врядування. Передбачуване врядування (англ. «anticipatory governance») – це підхід до формування публічного управління, що дає змогу суспільству одночасно реагувати на виклики невизначеності, тісно пов'язаний із національною безпекою. При цьому акцент – саме на механізмах передбачення, які передбачають стратегічне планування навіть в умовах невизначеності, враховуючи різні варіанти розвитку подій та готуючись до різних майбутніх сценаріїв. Даний підхід спирається на ефективну міжурядову координацію, яка має вирішальне значення не лише для забезпечення швидкого обміну інформацією між урядовими установами в країні, але й для сприяння гнучкому формуванню політики, що дозволяє швидко реагувати в кризовій ситуації на інституційному рівні, враховуючи потреби та вимоги як місцевого, так і центрального рівнів врядування. Для того, щоб правильно відреагувати на кризу, потрібно поєднати зусилля. Спільне врядування створює канали для інших зацікавлених сторін – урядових та неурядових – щоб вони зробили свій внесок у вирішення проблем ресурсами та / або знаннями. Такий підхід передбачає високий рівень комунікації, а також тісні партнерські відносини між урядами та недержавними зацікавленими сторонами. Він також спирається на наявність і активне використання як національних, так і міжнародних мереж для пошуку ресурсів, поширення актуальної інформації та обміну знаннями про те, як пристосуватися в кризових умовах.

У 2021 році Міністерство цифрової трансформації за підтримки міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» розробила національну онлайн-платформу електронної демократії «ВзаємоДія». Це універсальний цифровий майданчик, де люди зможуть вільно спілкуватися з держорганами та долучатися до ухвалення рішень. Споживачі можуть в режимі реального часу дізнатися актуальну інформацію щодо житла, роботи, волонтерської чи юридичної допомоги, заходів безпеки (включаючи кібербезпеку); отримати інформаційні довідки у розрізі різних громад, сфер, послуг. Платформа містить також англomовну версію за зарубіжних донорів, урядів, волонтерів. Нині

онлайн-платформа пропонує такі сервіси, як: е-звернення та е-запити; е-консультації; е-петиції; е-конкурси; е-голосування; е-експертиза; е-опитування; доступ до урядової інформації (рис. 3.2).

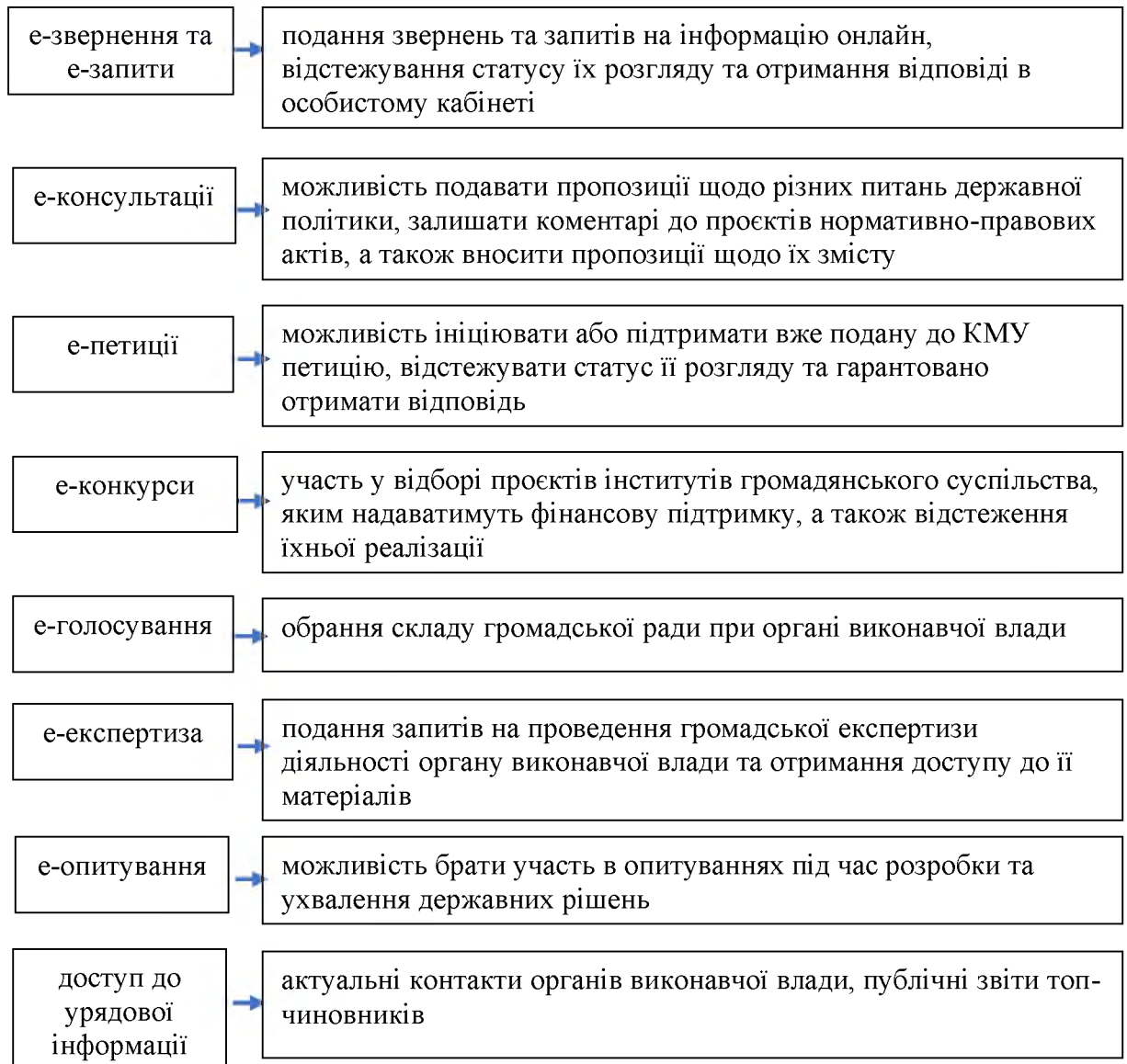


Рис. 3.2. Онлайн-сервіси платформи «Взаємодія» [складено автором]

Зазначені сервіси доступні як для використання на персональних комп'ютерах, так і у мобільній версії.

Разом з тим, потребують удосконалення такі ключові елементи цифровізації публічного управління:

– «Цифрове» робоче місце;

- Багатоканальне інформування та залучення громадян;
- Відкриті дані;
- Електронна ідентифікація громадян (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Ключові елементи цифровізації публічного управління в Україні [31]

Найменування	Обґрунтування
«Цифрове» робоче місце	Кадрові ресурси державних установ все більше поповнюються працівниками, які вміють працювати з цифровими технологіями. «Цифрове» робоче місце є бізнес-стратегією для підвищення ефективності та мобільності працівників й організації. «Цифрове» робоче місце сприяє гнучкості у методах виконання роботи, стимулює спільну роботу та взаємодію з іншими працівниками, підтримує децентралізовані, мобільні робочі середовища та передбачає вибір технологій особисто працівниками. Серед переваг «цифрових» робочих місць – зниження витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження і т. д.
Багатоканальне інформування та залучення громадян	У результаті стане можливим перехід від макрорівня «громадяни» до мікрорівня «конкретний громадянин». Зокрема, починають використовуватися соціальні мережі для комунікацій та активізацій в обговореннях політичних процесів; використовуються можливості громадян визначати умови своєї участі у відповідних процесах тощо. А інтерактивність надзвичайно корисна під час реформ для оперативних роз'яснень, прискореної адаптації населення до змін.
Відкриті дані	Концепція, згідно з якою певні дані мають бути вільними для використання та розповсюдження будь-якою особою, за умов дотримання правил атрибуції та share-alike ліцензії. Серед множини відкритих даних окрема увага приділяється відкритим державним даним як інструменту оцінки та контролю роботи влади та держави. Відкриті дані публікуються як у вигляді неопрацьованих даних із джерела при найнижчому рівні деталізації, так і у вигляді даних з визначеними налаштуваннями конфіденційності, безпеки або якості. Відкриті дані доступні через відкриті програмні інтерфейси застосунків та до них не застосовуються обмеження, зумовлені торговими марками або авторськими правами
Електронна ідентифікація громадян	Зростаючі обсяги цифрових даних, якими оперує держава та громадяни, потребують посилення надійності цифрової ідентифікації, отже, формування безпечного інформаційно-комунікаційного простору, що забезпечуватиме доступ населення до ключових послуг та ресурсів. Тому державні структури мають застосовувати перманентну авторизацію для підтвердження особи і лише тоді надавати безперешкодний доступ до запитуваних даних

Отже, налагодження ефективних комунікацій базується на чотирьох фундаментальних механізмах [32]: передбаченні, міжурядовій вертикальній

координації, залученні громадськості та горизонтальному партнерстві, і їм усім сприяє п'ятий механізм – підтримка цифрових технологій, які мають можливість підвищити стійкість суспільства до викликів криз через ефективні комунікації (рис. 3.3).

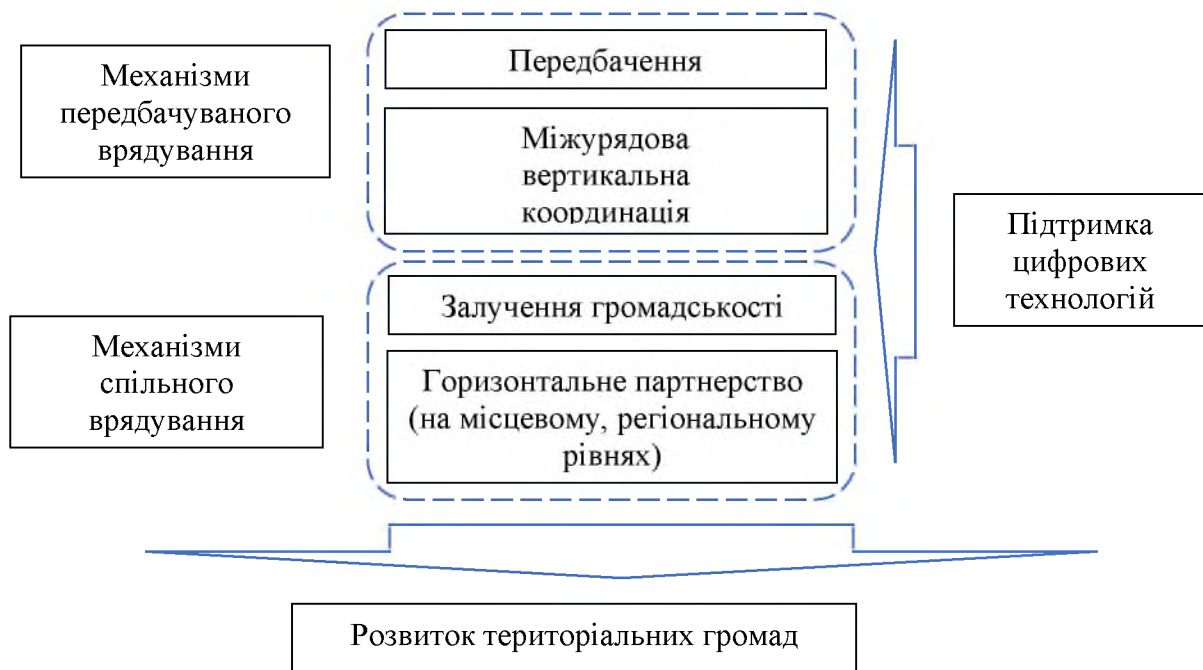


Рис. 3.3. Механізми застосування кризових комунікацій [складено автором]

Цифрові технології допомагають застосовувати всі чотири взаємопов'язані механізми та мають вирішальне значення для швидкого зв'язку та ефективної комунікації. Дані в усьому різноманітті їхніх форм можуть лягти в основу доказового передбачення та стратегічного планування. Цифрові платформи та соціальні мережі мають вирішальне значення для розбудови мереж. Інструменти електронної демократії покращують комунікацію щодо потреб і вподобань громадян, а електронне врядування покращує рівень надання публічних послуг. Усі ці функції цифрових технологій мають вирішальне значення для реагування на кризи, якщо їх правильно застосовувати, водночас усвідомлюючи кіберзагрози [32].

Під час кризового періоду доцільно дотримуватися принципів:

– принцип взаємовідносин: організація успішніше справляється з проблемами та кризовою ситуацією за наявності позитивних довгострокових відносин з представниками громадськості, які можуть наразитися на ризик у результаті рішень та дій організації;

– принцип відповідальності: організація повинна брати на себе відповідальність за кризову ситуацію, що виникла, навіть якщо вона в ній не винна;

– принцип розкриття інформації: у період кризи організація повинна розкривати всю відому інформацію про кризу чи проблему. Якщо організація не знає, що сталося і чому вона повинна пообіцяти надавати всю інформацію в міру її надходження;

– принцип симетричної комунікації: в період кризи організація повинна розглядати інтереси громадськості, принаймні як такі, що мають не менше значення, ніж її власні інтереси. Наприклад, громадська безпека за значимістю має бути еквівалентною прибутку. Таким чином, в організації не залишається вибору, окрім як розпочати активний діалог із суспільством та здійснювати відповідальні дії в період кризи.

Отже, кризові комунікації в публічному управлінні – це діяльність, спрямована на встановлення результативних взаємодій між органами публічної влади та громадськістю аби підтримати їх стійку репутацію та мінімізувати репутаційні ризики до, під час та після впливу кризи. Варіативність стратегій комунікації визначається низкою умов функціонування публічної політики: по-перше, нормативно-правовою основою включеності різних громадських інститутів у вирішення питань регіональної та локальної значущості; по-друге, функціональною взаємозалежністю держави, регіональної системи управління, діяльності органів місцевого самоврядування; по-третє, співучасті представників органів державної влади, політичної еліти, бізнесу та органів місцевого самоврядування у прийнятті соціально значущих рішень з метою досягнення суспільної згоди.

Висновки до розділу 3

Функції комунікацій з громадськістю необхідно постійно вдосконалювати, адаптуючи до умов, що змінюються. Особливо це важливо у системі публічного управління. Тому першим кроком на шляху покращення взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством може стати запровадження оцінки його діяльності. Запропонована методологія оцінки комунікацій органів публічної влади полягає у визначенні поточного стану і дієвості взаємодії з громадськістю органу публічної влади; передбачає розробку пропозицій щодо вдосконалення його функціонування, а також просування принципів демократії і належного врядування в громадах України.

Враховуючи необхідність посилення комунікацій під час кризових ситуацій запропоновано методи і підходи, що дозволяють підвищити ефективність зв'язків з громадськістю. Зокрема, застосування механізмів цифрових технологій і платформ, які в режимі реального часу надають сервіси громадам.

ВИСНОВКИ

Дослідження процесу організації комунікацій в територіальних громадах України, а також особливостей взаємодії органів публічної влади та суспільства дозволило зробити такі висновки.

Об'єктивні потреби суспільного розвитку на сучасному етапі органічно пов'язані з необхідністю формування нового типу управління, вироблення нової стратегії взаємовідносин між органами публічної влади та суспільством, побудованих на основі діалогових, партнерських відносин. Це пов'язано з тим, що демократична держава, метою якої є забезпечення благополуччя суспільства, не може ефективно функціонувати, не включаючи суспільство у процес вироблення та прийняття суспільно значущих рішень. Міцність влади багато в чому визначається її здатністю утримувати баланс суспільних сил, забезпечувати прогресивний розвиток громадянських, самоврядних тенденцій людської спільноти, здатність публічного управління функціонувати в режимі відкритої системи.

Комунікації з громадськістю у публічних органах влади – це специфічна управлінська діяльність, яка перебуває в адресному управлінні громадською думкою та має на меті створення сприятливих, діалогових взаємин між органами влади, громадянським суспільством та громадянами. Взаємодія між суб'єктом та об'єктом комунікації має здійснюватися за допомогою планомірної інформаційно-комунікативної діяльності.

Місце зв'язків з громадськістю в системі публічного управління виявляється за допомогою системного підходу до вивчення цієї системи, який дозволяє уявити її як функціонування кількох складних соціальних систем: системи керуючої (держави через систему державних органів та посадових осіб), системи керованої (суспільства) та системи взаємодії між суспільством і державою, яка функціонує як різні інститути держави та суспільства, що реально реалізують зв'язки: прямі та зворотні, вертикальні та горизонтальні, що підпорядковують та підтримують. Сутнісною характеристикою цієї системи є

суб'єктно-суб'єктні, диспозитивні, партнерські відносини, тобто. у цій системі держава та суспільство функціонують як рівні суб'єкти.

У практичному плані функціонування цієї системи характеризується змістом, формами, механізмами взаємодії службовців з громадянами та їх об'єднаннями, інститутами громадянського суспільства. Величезна роль тут належить інституту PR у органах влади та управління, а також реально існуючим механізмам впливу громадянського суспільства на державу. Тому дослідження системи взаємодії держави та суспільства продиктовано необхідністю розгляду її компонентів як у керуючій системі, так і в керованій. У керуючій системі основним організаційним компонентом системи взаємодії держави та суспільства є служби зв'язків із громадськістю.

Служби зв'язків із громадськістю є тим інститутом, який забезпечує постійний діалог публічних органів влади та суспільства, забезпечуючи зворотний зв'язок, агрегуючи та артикулюючи суспільні інтереси. Беручи участь у цьому процесі, служби зв'язків із громадськістю органів влади відстоюють та захищають суспільні інтереси, реалізуючи таким чином конституційний курс на демократизацію держави та суспільства, який диктує необхідність залучення суспільства до процесу прийняття управлінських рішень. Метою служб зі зв'язків із громадськістю у громадах є забезпечення системної взаємодії між органами влади та громадськістю, встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння, захист суспільних інтересів.

Проведене дослідження дозволяє зробити узагальнення, що ефективність роботи системи публічного управління визначається ефективністю таких складових: взаємодія з громадянами і підприємствами; внутрішня робота кожної установи окремо; взаємодія органів публічної влади між собою. Ефективність публічних комунікацій можливо підвищити через запровадження комунікаційних технологій, що дозволяє оптимізувати організаційні процедури органів управління, які стають простими і логічними. Ефективна комунікація вимагає від органів публічного управління різного рівня ясності та повноти того,

на що саме націлена комунікація. Щоб бути ефективним комунікатором у професійному середовищі необхідно опанувати навички обміну інформацією, враховуючи особливості сучасного інформаційного світу.

Як показує дослідження, 2/3 територіальних громад, що знаходяться поза зоною бойових дій (чи звільнені), продовжують вести свою нормальну діяльність незважаючи на військовий стан. З них 28% ніколи не припиняли роботу, а ще 43% повернулися до звичного режиму роботи упродовж 2-х тижнів після повномасштабного вторгнення або звільнення. А з-поміж звільнених громад 17% зазначили, що не припиняли роботу – місцеві органи влади працювали навіть в умовах окупації. Комунікації органів публічної влади здійснюються переважно через надання адміністративних послуг (72%) або фізично – через ЦНАПи (94%) та їхні відділення (51%), або ж онлайн – через додаток «Дія» (77%). Третина громад (28%), які приймають внутрішньо переміщених осіб (ВПО), мають спеціальні центри реєстрації ВПО, а 20% пропонують доступ до своїх адміністративних послуг через веб-сайт громади. Під час управління громадами в умовах воєнного стану ОМС зберігають легітимність у виробленні і прийнятті рішень та діють на підставі рішень своїх колегіальних органів – виконавчого комітету та міської ради (по 82%), а також офіційних рекомендацій вищих органів влади (78%).

Протягом 2022 року найпопулярнішим джерелом інформації в Україні були соціальні мережі – ними для отримання новин користуються 76,6% українців. Телебачення отримало 66,7% голосів, сторінки в інтернеті обирає 61,2% користувачів, радіо наразі слухають близько 28,4% громадян України, а друковані ЗМІ читають лише 15,7% опитаних. Водночас серед соцмереж є свій рейтинг: телеграм використовують 65,7%, Ютуб – 61,2%, Фейсбук – 57,8%, Вайбер – 48%, Інстаграм – 29,1%, ТікТок – 19,5%, Твіттер – 8,9%. Тому, обираючи канали комунікації для кожної окремої громади, доцільно проводити дослідження, аби дізнатися, яким способом отримання інформації надають перевагу мешканці саме цієї громади.

Нині в громадах впроваджується чимало ініціатив та практик органів

публічної влади щодо належної взаємодії з громадськістю. Проте життєздатність таких практик часто залежить від лідерів цих органів. Наявні правові механізми часто фіксують недосконалість тих чи інших форм і методів взаємодії. А сама тема взаємодії влади з громадськістю більше переміщається у сферу інформування. Тому першим кроком на шляху покращення взаємодії органу публічної влади з громадянським суспільством може стати запровадження оцінки його діяльності. У зв'язку з цим в роботі запропоновано відповідну методологію оцінки комунікацій органів публічної влади. Проведення оцінки комунікацій органів публічної влади дозволить не лише уявити реальну картину, а й виявити проблемні питання та сформулювати бачення необхідних змін і покращень в територіальних громадах.

Через військові дії Україна опинилася в кризовому стані і, відповідно, органам публічної влади різних рівнів необхідно застосовувати такі комунікації, які будуть життєздатними і матимуть позитивний ефект. В цих умовах, на нашу думку, налагодження ефективних комунікацій має базуватися на чотирьох фундаментальних механізмах: передбаченні, міжурядовій вертикальній координації, залученні громадськості та горизонтальному партнерстві, і підтримці цифрових технологій, які мають можливість підвищити стійкість суспільства до викликів криз через ефективні комунікації. Інформаційні дані можуть слугувати основою доказового передбачення та стратегічного планування. Цифрові платформи та соціальні мережі допомагають розбудовувати мережі. Інструменти електронної демократії, своєю чергою, покращують комунікацію стосовно потреб і вподобань жителів, а електронне врядування підвищує якість надання публічних послуг громадянам. Усі ці невід'ємні функції цифрових технологій мають вирішальне значення для реагування на кризи. Таким чином, кризові комунікації в публічному управлінні – це діяльність, спрямована на встановлення результативних взаємодій між органами публічної влади та громадськістю аби підтримати їх стійку репутацію та мінімізувати репутаційні ризики до, під час та після впливу кризи.