

# АУДИТ СПРОМОЖНОСТЕЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ

Д. В. Дубов, А. В. Баровська

*Кризові ситуації* є невід'ємною частиною буття людини та суспільства. Виникнення криз на загальнодержавному рівні може призводити до того, що під загрозою опиняється життя великої кількості людей. Це потребує ефективного реагування з боку влади. Важливим елементом такого реагування є спроможність держави та її органів комунікувати із суспільством, пояснювати причини виникнення ситуації, порядок дій держави та їх мету, як ці дії сприяють вирішенню проблеми, заспокоїти населення та надати йому всю належну інформацію, від якої буде залежати, зокрема, життя громадян. Стаття присвячена питанню оцінки спроможностей органів державної влади України в частині реалізації ними кризових комунікацій і тих системних проблем, які супроводжують таку діяльність. Уперше оприлюднено основні результати опитування органів державної влади, що здійснювалося Національним інститутом стратегічних досліджень з цього питання в 2017 р. Зроблено висновки щодо наявності проблемних аспектів у становленні системи кризових комунікацій в Україні: відсутність у 60 % установ планів комунікування в умовах кризи; наявність обмеженої інформаційної готовності установ до кризової ситуації, лише часткова забезпеченість ситуаційними центрами та прес-центрами; відсутність готовності до комунікування на докризовому та посткризовому етапах (при концентрації всіх зусиль на комунікуванні в умовах кризи); проблеми взаємодії з різними цільовими аудиторіями; відсутність механізму оцінки ефективності комунікації, надмірний акцент на інформуванні замість комунікування. При цьому зроблено висновок про те, що, незважаючи на відсутність централізованої системи інформування в умовах кризи, окремі її підсистеми функціонують повною мірою. Крім того, опитані структури загалом розуміють порядок дій в умовах кризи, обізнані з наявним у них інформаційним ресурсом (хоча часто підходять до його використання надто формально).

**Дубов Дмитро Володимирович** – доктор політичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**Баровська Анастасія Валеріївна** – кандидат наук з державного управління, заступник завідувача відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**Ключові слова:** комунікація, кризові комунікації, органи влади, оцінка спроможностей.

**Dmytro Dubov, Anastasiia Barovska**

AUDIT OF THE GOVERNMENTAL CAPACITIES IN CRISIS COMMUNICATIONS

*Crisis situations* are an inseparable part of human and society nature. The emergence of crises at the national level can be threatening for the lives of a large number of people. This requires a functional and effective response from the authorities.

An essential element of such a response is the ability of the state bodies to communicate with the society, explaining the causes of the situation, the order and mechanisms of state reaction and its' purpose, how these actions contribute to solving problems, to calm the population and to provide him with all the relevant information, from which will depend life of its' citizens.

This article is dedicated to the estimation of Ukrainian state authorities' capacities in terms of their implementation of crisis communications and systemic issues that accompany such an activity.

Firstly published results of the public authorities poll that were conducted on this issue by the National Institute for Strategic Studies in 2017.

Conclusions were made on the current problematic aspects of the Ukrainian crisis communication system, inter alia 60 % of the studied institutions are lacking communication plans for crisis scenarios, limited information readiness of institutions to the crisis situation, only partial provision of situational centers and press centers, lack of readiness to communicate on pre-crisis and the post-crisis stage (with the concentration of all efforts on communicating in a crisis), problem of interaction with different target audiences, lack of assessment of communication effectiveness, excessive emphasis on informing instead of communicating.

Despite the lack of a centralized information system in case of crises management, some of its subsystems function fully well. However, responding intuitions have outlined that generally they understand the order of action in the crisis, aware of their available information resources (although often they are suited to its use too formal).

**Keywords:** communication, crisis communication, authorities, assessment of capabilities.

**Актуальність дослідження.** Кризові ситуації є невід'ємною частиною буття людини та суспільства. У макросенсі кризи є тестами стійкості систем (людини, суспільства чи держави) щодо спроможності функціонувати в раптових, складних умовах, адекватності моделей реагування на неочікувану зміну ситуації та можливості діяти в таких умовах раціонально й виважено. Водночас ефективне реагування на кризові ситуації, хоч і відбувається здебільшого в режимі *ad-hoc*, потребує заздалегідь побудованої системи реагування, системи протоколів і приписів, у яких чітко визначається, хто і що має робити в тій чи тій ситуації.

Особливо важливим це стає для державних органів і держави як суб'єкта, що забезпечує на всіх рівнях безпеку громадян. Саме виникнення криз на загальнодержавному рівні може призводити до ситуацій, коли під загрозою опиняється життя великої кількості людей. З кожним роком варіативність кризових явищ зростає, а наслідки від їх розгортання стають усе загрозливішими. При цьому від інституційної та організаційної структури держави та державних органів багато в чому залежить те, як суспільство зреагує на кризову ситуацію, яким чином зможе її вирішити й винести з неї належні уроки для ефективнішого реагування у майбутньому.

Одним з найбільш важливих елементів такого реагування є спроможність держави та її органів комунікувати із суспільством, пояснювати причини виникнення ситуації, порядок дій держави та їх мету, як ці дії сприяють вирішенню проблеми, заспокоїти населення та надати йому всю належну інформацію, від якої буде залежати, зокрема, життя громадян.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Формування методології аудиту кризових комунікацій органів влади, складання опитувальників, інтерпретація результатів вимагали попереднього вивчення таких трьох груп джерел: 1) теоретико-методологічних розвідок щодо кризової комунікації; 2) якісних і кількісних досліджень поточної комунікативної діяльності органів державної влади України; 3) нормативно-правових документів, що регулюють діяльність органів влади в умовах кризи.

Першу групу становлять роботи західних та українських учених, зокрема [1–6]. У їхніх працях описано види кризових ситуацій, стилі лідерства в кожній із них; способи подолання невизначеності й паніки, що спровоковані кризою; правила кризової комунікації; роковують етапи підготовки й комунікування у докризовий, кризовий та посткризовий періоди; принципи кризової комунікації; особливості висвітлення кризової ситуації у ЗМК; причини та вимоги комунікування органів влади в умовах кризи тощо.

Матеріали другої групи джерел [7–10] сформулювали попереднє уявлення про стан комунікації органів влади на сучасному етапі, загальні проблеми та виклики, які існують у цій сфері, що потребує вдосконалення.

Третю групу джерел утворили закони України та підзаконні нормативні акти, зокрема [11–20].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на те, що комунікація органів влади України неодноразово

була предметом теоретичного та емпіричного аналізу, окремих опитувань щодо кризового комунікування не проводилося. Поточна ситуація із об'єктивним зростанням кількості кризових явищ та наявна дослідницька лакуна актуалізували проведення такого дослідження.

**Мета статті** – оцінити стан готовності органів державної влади до кризових комунікацій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом усіх років незалежності в Україні спостерігалися найрізноманітніші внутрішні та зовнішні кризи. Здебільшого це були кризи техногенного характеру (авіакатастрофи – «Скнилівська трагедія»<sup>1</sup>, падіння ТУ-154 над Чорним морем<sup>2</sup>), займання на складах із боеприпасами (у м. Бахмуті (2003 р.), с. Новобогданівці (2006 р.), с. Лозова (2008 р.), м. Сватовому (2015 р.), м. Балаклії та с. Калинівці (2017 р.) та ін.) і природні катастрофи (повені та масштабні пожежі).

Починаючи з 2014 р., Україна опинилася перед цілою низкою макровикликів, які були породжені агресією РФ. Формат гібридної агресії стає постійним джерелом кризових явищ, які можна умовно розподілити на дві групи.

Перша група кризових явищ пов'язана із терористичною діяльністю або безпосередньо самої РФ на сході Української держави, або бойовиків, яких підтримує ця країна-агресор. Найбільш резонансним у цьому сенсі стало збиття проросійськими бойовиками авіалайнера МН17. Комунікативне реагування на цю подію стало одним із перших великих викликів для українського Уряду та представників неурядових організацій. Саме їхніми спільними зусиллями в 2014 р. вдалося правильно вибудувати комунікативну стратегію в тих умовах. Цей випадок вказав на ще один важливий аспект сьогоденних кризових ситуацій та реагування на них: комунікування в умовах кризи більше не обмежується виключно локальним контекстом самої події. Воно має істотно більший вплив, у т. ч. на міжнародну політику держави та діяльність урядів інших країн, які приймають рішення, пов'язані з такою кризою.

<sup>1</sup> На Скнилівському аеродромі під Львовом 27 липня 2002 р. під час авіаційного шоу внаслідок падіння винищувача Су-27УБ загинуло 77 осіб.

<sup>2</sup> Під час спільних українсько-російських військових навчань 4 жовтня 2001 р. над Чорним морем зазнав катастрофи пасажирський літак ТУ-154. Усі 66 пасажирів та 12 членів екіпажу загинули.

Випадок із МН17 засвідчив: незважаючи на те, що це кризове явище стосувалося досить незначного проміжку часу, де-факто посткризове комунікування триває і сьогодні, охоплюючи, зокрема, міжнародне розслідування цього випадку, слухання з приводу відповідальності РФ та її бойовиків за цю трагедію у міжнародних інстанціях.

Прояви тероризму, який РФ підтримує, спостерігаються і нині, хоч і в менших масштабах, наприклад, у 2017 р. відбулося кілька вибухів автомобілів (в Києві та інших містах України)<sup>3</sup>. Такі події створюють негативне інформаційне тло в державі й вимагають комплексного оперативного реагування з боку різних державних установ.

Друга група кризових явищ пов'язана з диверсійною (у т. ч. кібердиверсійною) діяльністю як проти військових об'єктів, так і об'єктів критичної інфраструктури держави. Наприклад, у 2015 р. внаслідок хакерської атаки було порушено роботу ПАТ «Прикарпаттяобленерго», у 2016 р. здійснено кібератаки на вітчизняні державні та приватні фінансові установи. У березні 2017 р. було вчинено диверсію на складах боеприпасів у м. Балаклії (Харківська область), а в червні 2017 р. фінансові та державні інституції зазнали кібератаки, спричиненої вірусом *NotPetya*.

Паралельно із ситуативними кризовими ситуаціями існує також більш загальний контекст, що стосується функціонування держави в поточній військово-політичній ситуації, – спроможність організувати роботу державних органів в умовах спеціальних правових станів, які є нормативно закріпленими формами діяльності держави в умовах масштабних кризових ситуацій.

На сьогоднішній день українське законодавство визначає три особливі правові стани: а) надзвичайна ситуація; б) антитерористична операція; в) воєнний стан. Усі вони пред'являють підвищені вимоги до держави та її органів щодо комунікування із населенням, пояснення дій уряду, наслідків їх упровадження, доступу

<sup>3</sup> Зокрема, про російський слід у підриві автомобіля говорив головний військовий прокурор А. Матіос, а про зв'язок убивств, скоєних подібним чином, співробітників СБУ з діяльністю терористів на території України зазначав голова СБУ В. Грицак (докладніше див.: Шість гучних вибухів в Україні за останній рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-41763034>).

них для кожного громадянина та міжнародного співтовариства. Крім того, ефективне комунікування в таких умовах передбачає високий рівень внутрішньовідомчої та міжвідомчої комунікації, чіткого розуміння того, хто відповідає за комунікації в тих чи тих умовах, наявність відповідних планів дій та протоколів для співробітників державних установ щодо порядку комунікування із суспільством.

Частково проблема щодо ефективного комунікування є вирішеною лише для надзвичайних ситуацій. У меншому обсязі вона розв'язана для режиму антитерористичної операції (зокрема, це можна було спостерігати під час проведення АТО<sup>4</sup>), але й там це, швидше, ситуативні заходи, які не мають цілісності й стосуються не так комунікування в умовах проведення антитерористичної операції, як порядків взаємодії структур, що відповідають за її проведення, із медіаспільнотою. Понад те, процедури міжвідомчої взаємодії часто залишаються поза увагою посадовців, які відповідають (або мають відповідати) за їх розробку.

Проблему становить і майже повна відсутність чітких та зрозумілих планів діяльності державних відомств (передусім Міністерства оборони України) в умовах воєнного стану. З одного боку, є визначені мобілізаційні плани на особливий період, з іншого – є процедури, пов'язані з безпосереднім функціонуванням воєнної організації держави. Але такі сфери, як комунікування в умовах воєнного стану, порядок виконання пункту 11 статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>5</sup>, більшою мірою залишаються «на папері» або взагалі відсутні навіть на цьому формалізованому рівні.

Ще однією комунікативною проблемою (що підтвердило в 2016 р. дослідження «Функціо-

нальний аналіз сфери стратегічних комунікацій» [10]), яка характерна для всіх органів державної влади загалом, є виразний акцент не на кризових комунікаціях, а на комунікуванні в умовах кризи. Тобто з усього комплексу комунікативних завдань держави у сфері комунікації органи влади обирають для реалізації ті, що мають здійснюватися вже під час самої кризи. Відтак поза увагою залишається докризова комунікація та комунікативна діяльність після того, як криза минула. Крім того, протоколи дій/взаємодії навіть для цього етапу безпосередньої кризи є недосконалими (часто взагалі відсутні), а порядок діяльності державних органів визначається не стільки чітким розподілом повноважень та зрозумілістю процедур, скільки певними традиційними уявленнями про те, як потрібно діяти.

Важливість ефективного комунікування держави в умовах кризових ситуацій та спеціальних правових режимів зумовлена передусім існуванням загроз здоров'ю та безпеці людей, що безпосередньо може позначитися на загальному стані національної безпеки. Оптимізація та вдосконалення системи державних кризових комунікацій є неможливими без комплексного дослідження наявних ресурсів і протоколів дій державних установ, оцінювання їх спроможності (та готовності) реалізовувати кризові комунікації на всіх ключових етапах.

З метою такого оцінювання Національним інститутом стратегічних досліджень 2017 р. проведено аудит кризових комунікацій органів державної влади. Аудит мав на меті виявити реальний стан реалізації кризових комунікацій в органах державної влади і можливості формування системи кризових комунікацій.

Визначено такі ключові завдання:

- з'ясувати реальний стан реалізації кризових комунікацій в органах державної влади;
- визначити характеристику кризової комунікативної діяльності відповідно до рамки дослідження;
- виявити критерії, що використовуються для визначення успішності кризової комунікативної діяльності;
- встановити потребу в кадрах та їх навчанні;
- надати пропозиції щодо формування системи кризових комунікацій.

<sup>4</sup> Тут і далі абревіатура «АТО» використовується для позначення проведення антитерористичної операції у східних областях України (2014–2018 рр.). Водночас для позначення в тексті окремого правового режиму використовуватиметься повна назва – «антитерористична операція» (*авт.*).

<sup>5</sup> «Регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництва, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі» (*див.*: Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>).

Основними респондентами були центральні органи виконавчої влади<sup>6</sup> та окремі суб'єкти кризових комунікацій<sup>7</sup>.

Аналіз процесу ґрунтувався на основних правилах кризової комунікації [2]:

- *швидкість (speed)* – здатність надавати інформацію та відповідати на запити шонайшвидше після події/нового етапу розгортання кризи. Відповідь та перша заява потрібні протягом першої години, вони заповняють інформаційний вакуум та/або структуруватимуть потік надмірної інформації з різних джерел;
- *координованість (coherence)* – несуперечливість, послідовність повідомлень. Представники органів влади мають озвучувати однакові меседжі у своїх заявах;
- *відкритість (openess)* – готовність працювати з цільовими аудиторіями, зокрема медіа. Правило підтримання зв'язків із пресою під час кризових ситуацій становить фундаментальну умову управління кризою.

При дослідженні суб'єктів використовувалося поєднання двох підходів: *системного* та *функціонального*, що взаємно доповнюють один одного. Перший із них дозволяє аналізувати суб'єкти через елементи системи та їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури. Зазвичай процес функціонування системи зумовлений не так властивостями її окремих елементів, як властивостями самої структури. Обов'язковою умовою функціонування системи є чітке формулювання її мети та завдань для подальшого визначення шляхів найбільш ефективного їх досягнення/розв'язання як для системи в цілому, так і для окремих її елементів. Другий підхід уможливує вивчення суб'єктів незалежно від елементів, що їх складають, з концентрацією на зовнішніх зв'язках, які проявляються через функції, які ці суб'єкти виконують.

Загальним висновком аудиту сфери кризової комунікації стало те, що *існує достатня кіль-*

<sup>6</sup> Міністерство інформаційної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, ДПС, Національна поліція України.

<sup>7</sup> Служба безпеки України, Національна гвардія України, ДК «Укроборонпром».

*кість протоколів та процедур для взаємодії різних відомств за умов кризових ситуацій.* Ці документи регламентують окремі питання як стосовно міжвідомчого інформування, так і широкої громадськості (надання конкретних фактів, інструкцій щодо дій, контактної інформації, називання суб'єктів подолання кризи тощо). Водночас відсутні процедури щодо спільної цілі комунікування та формування меседжу – повідомлення, що розповідає цілісну історію громадянину. Відтак окремі інформаційні матеріали не працюють на єдиний наратив. Немає загального координування інформування/комунікації. Ці висновки підтвердили й результати командно-штабних навчань із захисту критичної енергетичної інфраструктури в 2017 р.

Крім того, відповіді респондентів дозволяють стверджувати, що загалом *представники установ мають належне розуміння концепції кризових комунікацій* та сутнісних її особливостей, проте відповідні вимоги не відображені у нормативно-правових документах, які регулюють роботу відомств в умовах кризової ситуації.

Наявна обізнаність може бути пояснена зокрема тим, що 80 % опитаних установ відповіли, що їхні співробітники брали участь у різноманітних навчальних курсах, тренінгах, конференціях щодо кризових комунікацій. Крім того, 30 % установ мають власні відомчі навчальні заклади, де здійснюють підвищення кваліфікації з кризових комунікацій.

*Плани комунікування в умовах кризи* (у ширшому сенсі – плани кризової комунікації) наявні лише в 40 % установ. Однак, оскільки відповідні плани не додавалися до заповнених анкет, не було змоги встановити, якою мірою ці плани відповідають вимогам докризових комунікацій та який стосунок мають до їх планування. Водночас слід зазначити, що чинні нормативні вимоги не зобов'язують державні структури мати відповідні плани, а надто не регламентують зміст останніх.

*Комунікативні підрозділи* в установах – учасниках аудиту переважно *підпорядковані керівникові установи та/або одному з його заступників*, який безпосередньо курує роботу підрозділу. З одного боку, зважаючи на те, що 70 % установ зазначили, що в умовах кризи розподіл обов'язків із комунікування не змінюється, ця взаємодія є сталою і допомагає

позбутись організаційних непорозумінь. З іншого, якщо безпосереднє курування здійснюється не першою особою, то в умовах кризи такий ланцюг може знижувати оперативність прийняття рішень щодо комунікування (порядку дій, інформації, яка має першочергово доноситись тощо).

Як правило, для кризового комунікативного реагування створюється окрема команда (це відбувається у 50 % відомств), яка де-факто складається з працівників профільного комунікативного підрозділу та за потреби тих працівників установи, участь яких буде необхідною у вирішенні конкретної кризової ситуації. За підсумками аудиту, залишається не до кінця зрозумілим, якими саме положеннями/настановами керується ця команда у своїй роботі, крім Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації [20]. При цьому 70 % установ підтверджують, що основна відповідальність за кризові комунікації покладається саме на комунікативний підрозділ. Також залишилось не до кінця встановленим, чи є окремо визначені нормативні вимоги до тих працівників комунікативних підрозділів, які спеціалізуються на кризових комунікаціях. Середня чисельність комунікативних підрозділів становить приблизно 9–10 осіб. Фактично комунікативні підрозділи установ майже всюди одночасно виконують і функцію команди з кризових комунікацій.

Учасники аудиту загалом добре обізнані щодо інформаційного ресурсу, яким вони володіють (веб-сайти, акаунти в соцмережах, ЗМК, які дозволені законом), проте багато в чому підходять до цього формально, відтак недостатньо спроможні оцінювати якість використання цього ресурсу. У переважній більшості випадків установи націлені лише на кількісні показники, водночас якісну оцінку власних інформаційних ресурсів проводять лише 20 % із тих респондентів, які брали участь у дослідженні. Спираючись на результати опитування, можна зробити висновок про те, що все більше відомств роблять акцент у своїй роботі на функціонування офіційного сайту установи та сторінки в соціальних мережах. Крім того, в умовах кризової ситуації відомства намагаються залучати також додаткові інформаційні ресурси, у т. ч. блоги, гарячі лінії тощо.

Оцінюючи інформаційну готовність установ до кризової ситуації, зокрема щодо можливості отримання оперативної інформації і так

само оперативного її поширення для ЗМК, можна зазначити про наявність певних здобутків, проте системного результату ще не досягнуто. 50% респондентів (передусім ті, які мають великий досвід роботи з кризовими ситуаціями) мають як власні ситуаційні центри, що використовуються і для сценарування кризової комунікації, так і власні прес-центри (щоправда, регламент роботи прес-центру має лише 30 % від загальної вибірки). Позитивним є те, що ключові структури, які найчастіше з усіх стикаються з кризовими ситуаціями, зазначили, що мають належне технічне забезпечення ситуаційних центрів.

Незважаючи на значну кількість змістовних відповідей на питання щодо всіх трьох основних етапів кризової комунікації, більш-менш організаційно та нормативно забезпеченим є лише етап комунікування в умовах кризи: для нього у відомствах розробляються протоколи дій, відбувається підготовка спікерів, є узгоджені процедури спілкування між різними підрозділами установи. В окремих випадках видаються внутрішньовідомчі накази та розпорядження, як саме має відбуватися комунікування з іншими учасниками кризової ситуації. Водночас докризова (підготовка до роботи в умовах кризи) та особливо посткризова діяльність (посткризова комунікація, пояснення своїх дій в умовах кризи, оцінка ефективності дій установи в умовах кризи) залишаються периферійними питаннями, які майже не відображено у внутрішніх нормативно-правових документах.

Найбільш неоднозначною є ситуація із посткризовою комунікацією. Формально 80 % відомств зазначили, що здійснюють її, однак лише 20 % змогли пояснити її суть, причому й це не був вичерпний перелік дій, які мають здійснюватись у посткризових комунікаціях. Показово, що і в частині самоаналізу відомства вказували на необхідність у додаткових навчаннях саме щодо посткризової комунікації.

Механізм оцінювання ефективності комунікації у кризовий період використовують майже всі учасники аудиту, наприклад, кількість згадувань про установу та подію або кількість звернень представників ЗМК за подальшими роз'ясненнями. Окремі відомства одночасно намагаються впроваджувати якісні механізми оцінювання, у т. ч. аналіз суспільної реакції, репутаційних показників, рівень довіри аудиторії до установи тощо.

*Взаємодія з різними цільовими аудиторіями* багато в чому для відомств залишається абстрактною діяльністю. Хоча окремі установи (20 %) досить чітко усвідомлюють те, на кого орієнтовані їхні повідомлення, але при цьому 80 % зазначають, що такі аудиторії визначаються ситуативно, що, проте, цілком зрозуміло в умовах кризової ситуації. Диференціацію повідомлень залежно від цільової аудиторії здійснюють 60 % установ, але при цьому лише 20 % змогли пояснити, у чому це виявляється. Також залишилося незрозумілим, чи існує перевірка фактів донесення меседжів саме до цих аудиторій.

*Загальною проблемою формування повідомлень в умовах кризової ситуації* є чітко виражене домінування «інформування» над створенням саме «меседжів» (як частини «історії» про ситуацію). Понад те, у багатьох випадках респонденти не завжди розуміли відмінності між цими поняттями. І аудит, і результати практичних навчань довели, що в частині поширення інформації, яку відомство має повідомити, ситуація є загалом урегульованою: затверджені відповідні процедури, визначені відповідальні особи. Однак при цьому майже відсутній механізм міжвідомчого узгодження такої інформації та практики міжвідомчого вироблення меседжів в умовах кризи.

*Організація процесу інформування суспільства в умовах кризової ситуації* більшою мірою залежить від того, чи буде прийнято рішення про це керівником структури, яка займається подоланням наслідків надзвичайної ситуації. Можна констатувати, що ані інформування, ані, тим більше, комунікування на рівні нормативно-правових документів не визнається як невід'ємний елемент реагування на кризову ситуацію.

Майже всі відомства (80 % опитаних установ) наголошували на важливості *активної співпраці в умовах кризової ситуації з експертами та недержавними організаціями (НДО)*. Однак із результатів опитування не зрозуміло, яким саме чином ця співпраця здійснюється та з якими конкретно НДО (лише одна структура надала перелік таких організацій).

Часто відомства демонстрували *недостатню обізнаність з інструментами координації на центральному рівні* та їх ситуативним застосуванням. Називаючи окремі елементи такої координації, жодна з установ не змогла вказа-

ти їх усі, ще менше вказували, які конкретно нормативно-правові документи регулюють таку координацію.

Аудит сфери кризової комунікації виявив, що *централізована система з єдиним центром прийняття рішень відсутня*.

Загальний аналіз нормативно-правової бази засвідчив, що *в умовах чинної політико-правової моделі держави, яка закріплена передусім Конституцією України, побудова жорстко централізованої системи кризових комунікацій фактично неможлива*, адже на нормативно-правовому рівні закріплена різна «підвідомчість» криз. Зокрема, в умовах правового режиму надзвичайної ситуації ключова роль зберігається за виконавчою владою (у т. ч. на місцевому рівні); за умов правового режиму антитерористичної операції – за АТЦ СБУ, а правовий режим воєнного стану актуалізує роль Міністерства оборони України та Збройних Сил України.

Незважаючи на відсутність централізованої системи інформування в умовах кризи (про кризову комунікацію наразі частіше не йдеться), *окремі її підсистеми* (тобто кризове інформування/комунікація, що реалізуються кожним конкретним відомством або сукупністю відомств) *функціонують повною мірою*, а самі структури зазвичай мають належні документи та процедури, які регламентують їхні дії в кризових умовах. Уніфікація роботи різних підсистем можлива через поширення єдиних правил та процедур.

Важливо зазначити, що *в указаних підсистемах спостерігається внутрішня варіативність готовності до кризових ситуацій* (окремих режимів правового стану). Зокрема, комунікативна діяльність державних структур щодо більш традиційних кризових явищ (катастрофи природного чи техногенного характеру, подолання яких здійснюється в межах правового режиму надзвичайного стану) значно краще регламентована, ніж для інших правових режимів (у межах антитерористичної операції чи воєнного стану). Окремі види кризових ситуацій (передусім кібератаки) та їхні наслідки фактично не мають планів комунікування, хоча переважна більшість державних структур зазначила, що мають протоколи щодо подолання технічних наслідків кібератак на установи.

**Висновки.** Загалом можна констатувати, що, незважаючи на вкрай складну ситуацію із вітчизняною системою кризових комунікацій, ця система існує як сукупність окремих елементів (іноді дуже дієвих та відпрацьованих), але не як система, для якої характерна взаємопов'язаність окремих складових частин, упорядкованість всіх елементів та підпорядкованість їх єдиному задуму. Це залишає простір для подальших як наукових досліджень, так і державно-управлінських рішень, котрі мають забезпечити створення системи кризових комунікацій.

### Список використаних джерел

1. Effective crisis communication: moving from crisis to opportunity / Robert R. Ulmer, Timothy L. Sellnow, Matthew W. Seeger. – SAGE, 2011. – 239 p.
2. Coombs T. Ongoing Crisis Communication: Planning, Management and Responding. – 3rd ed. – Thousand Oaks : Sage Public., 2012. – 248 p.
3. Bernstein Jonathan. The 10 Steps of Crisis Communications [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу : <https://www.bernsteincrisismanagement.com/the-10-steps-of-crisis-communications/>
4. Федорів Т. Репутаційні ризики та комунікаційний менеджмент в органах державної влади [Електронний ресурс] // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 137–147. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2012\\_4\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_19)
5. Баровська А. В., Коваль І. О. Причини, вимоги та функції промов Президента щодо надзвичайних ситуацій та стихійних лих: досвід США // 36. наук. праць Донецького державного ун-ту управління. – 2013. – (Сер. «Державне управління», вип. 243, Т. III). – С. 41–52.
6. Алюшина Н. О. Компетентність органів державної влади з питань ризикової комунікації як складова зменшення ризиків у кризових ситуаціях [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Aliushina.pdf>
7. Стан комунікативних ресурсів у міністерствах Уряду України : результати аудиту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://csr-ua.info/csr-ukraine/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf>
8. Журба Ярина, Андрусів Віктор. Комунікація уряду із суспільством [Електронний ресурс] : брїф-аналіт. доп. – Режим доступу : [https://www.slideshare.net/21\\_11/ss-52629661](https://www.slideshare.net/21_11/ss-52629661)
9. Ефективність державних комунікацій в Україні в 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ms.detector.media/media\\_law/government/komunikatsiya\\_vladi\\_z\\_gromadskisty\\_ustupikh\\_chi\\_proval/](http://ms.detector.media/media_law/government/komunikatsiya_vladi_z_gromadskisty_ustupikh_chi_proval/)
10. Дубов Д. В., Баровська А. В. Функціональний аналіз сфери стратегічних комунікацій (скорочена версія) [Електронний ресурс] // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 4. – С. 105–112. – Режим доступу : <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1486385504.pdf>
11. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI (поточна ред. від 01.01.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
12. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
13. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (поточна ред. від 26.05.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
14. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV (поточна ред. від 29.07.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>
15. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. № 1550-III (поточна ред. від 28.12.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09 січня 2014 р. №11-2014-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>
17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях» від 22 липня 2015 р. № 544-2015-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF>
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 17 червня 2015 р. № 409-2015-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF>
19. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події» від 22 серпня 2016 р. № 1254-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16>
20. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації» від 26 грудня 2015 р. № z0047-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15>



## References

1. Ulmer, Robert R., Sellnow, Timothy L., & Seeger, Matthew W. (2011). *Effective crisis communication: moving from crisis to opportunity*. SAGE, 239 p. [in English].
2. Coombs, T. (2012). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Management and Responding*. Thousand Oaks: Sage Public., 248 p. [in English].
3. Bernstein, Jonathan. (2016). The 10 Steps of Crisis Communications. *www.bernsteincrisismanagement.com*. Retrieved from <https://www.bernsteincrisismanagement.com/the-10-steps-of-crisis-communications/> [in English].
4. Fedoriv, T. (2012). Reputatsiini ryzyky ta komunikatsiinyi menedzhment v orhanakh derzhavnoi vlady [Reputation risks and communication management in state authorities]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Issus 4*, 137–147. *nbuv.gov.ua*. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2012\\_4\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_19) [in Ukrainian].
5. Barovska, A. V., & Koval, I. O. (2013). Prychyny, vymohy ta funksiï promov Prezydenta shchodo nadzvychainykh sytuatsii ta stykhiinykh lykh: dosvid SSHA [Reasons, Requirements and Functions of Presidential Speeches on Emergencies and Natural Disasters: US Experience]. *Zb. nauk. prats Donetskoho derzhavnoho un-tu upravlinnia – Collection of Scientific Works of Donetsk State Unitary Department, Issus 243, Vol. III*, 41–52 [in Ukrainian].
6. Aliushyna, N. O. (2011). Kompetentnist orhaniv derzhavnoi vlady z pytan ryzykovoï komunikatsii yak skladova zmeshennia ryzykiv u kryzovykh sytuatsiakh [Competence of public authorities on risk communication as a component of risk reduction in crisis situations]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice, 2. academy.gov.ua*. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Aliushina.pdf> [in Ukrainian].
7. Stan komunikatyvnykh resursiv u ministerstvakh Uriadu Ukrainy: rezultaty audytu [The level of communicative resources in the ministries of the Government of Ukraine: the results of the audit]. (2016). *csr-ua.info*. Retrieved from <http://csr-ua.info/csr-ukraine/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf> [in Ukrainian].
8. Zhurba, Yaryna, Andrusiv, Viktor. Komunikatsiia uriadu iz suspilstvom [Communicating government with society]. (n.d). *www.slideshare.net*. Retrieved from [https://www.slideshare.net/21\\_11/ss-52629661](https://www.slideshare.net/21_11/ss-52629661) [in Ukrainian].
9. Efektyvnist derzhavnykh komunikatsii v Ukraini v 2015 rotsi [Efficiency of state communications in Ukraine in 2015]. (n.d). *ms.detector.media*. Retrieved from [http://ms.detector.media/media\\_law/government/komunikatsiya\\_vladi\\_z\\_gromadskistyusupikh\\_chi\\_proval/](http://ms.detector.media/media_law/government/komunikatsiya_vladi_z_gromadskistyusupikh_chi_proval/) [in Ukrainian].
10. Dubov, D. V., & Barovska, A. V. (2016). Funktsionalnyi analiz sfery stratehichnykh komunikatsii [Functional analysis of the strategic communications sphere]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities, 4*, 105–112. Retrieved from <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1486385504.pdf> [in Ukrainian].
11. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy vid 02 zhovtnia 2012 r. № 5403-VI [The Code of Civil Protection of Ukraine dated October 2, 2012 No. 5403-VI]. (n.d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII [The Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” dated June 21, 2018, No. 2469-VIII]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 r. № 389-VIII [Law of Ukraine “On the Legal Status of Military Status” dated May 12, 2015, No. 389-VIII]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].
14. Zakon Ukrainy «Pro borotbu z teroryzmom» vid 20 bereznia 2003 r. № 638-IV [Law of Ukraine “On Combating Terrorism” of March 20, 2003, No. 638-IV]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> [in Ukrainian].
15. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu» vid 16 bereznia 2000 r. № 1550-III [Law of Ukraine “On the Legal Status of Emergency Situations” of March 16, 2000, No. 1550-III]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> [in Ukrainian].
16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu» vid 09 sichnia 2014 r. № 11-2014-p [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Regulation on a Unified State Civil Protection System” dated January 9, 2014, No. 11-2014-p]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Typovoho planu zaprovadzhennia ta zabezpechennia zakhodiv pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini abo v okremykh yii mistsevoistiakh» vid 22 lypnia 2015 r. № 544-2015-p [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Model Plan for the Implementation and Enforcement of Measures of the Legal Status of a Military State in Ukraine or in Its Selected Areas” dated July 22, 2015 No. 544-2015-p]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro rehionalnu ta mistsevu komisiu z pytan tekhnohenko-ekolohichnoi bezpeky i nadzvychainykh sytuatsii» vid 17 chervnia 2015 r. № 409-2015-p [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Model Provision on the Regional and Local Commission on Technogenic-Environmental Safety and Emergencies”

dated June 17, 2015, No. 409-2015-p]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

19. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy «Pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok vzaiemodii mizh Derzhavnoiu sluzhboiu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii, Natsionalnoiu politsiieiu Ukrainy ta Natsionalnoiu hvardiieiu Ukrainy u sferi zapobihannia i reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii, pozhezhi ta nebezpechni podii» vid 22 serpnia 2016 r. № 1254-16 [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine “On Approval of the Instruction on the Procedure for Interaction between the State Service of Ukraine for Emergencies, the National Police of Ukraine and the National Guard of Ukraine in the field

of prevention and response to emergencies, fires and dangerous events” dated August 22, 2016 No. 1254-16]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16> [in Ukrainian].

20. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro shtab z likvidatsii naslidkiv nadzvychainoi sytuatsii» vid 26 hrudnia 2015 r. № z0047-15 [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine “On approval of the Regulations on the headquarters for the elimination of the consequences of an emergency” dated December 26, 2015 No. z0047-15]. (n. d). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15> [in Ukrainian].