

Державна служба України з надзвичайних ситуацій  
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

# **КРИЗОВІ КОМУНІКАЦІЇ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

Колективна монографія

КИЇВ – 2023

**УДК 351.862+355.58::316.776(477)**

*Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради  
Інституту державного управління  
та наукових досліджень з цивільного захисту  
(протокол від 27.04.2023 № 4)*

**Рецензенти:** доктор наук з державного управління, доцент Грищенко І.М.  
доктор наук з державного управління, професор Андрієнко М.В.

**К 82 Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій** : колективна монографія / С. П. Потеряйко, А. В. Терент'єва, О. С. Твердохліб, К. Г. Белікова. Київ : ІДУНДЦЗ, 2023. 208 с.

У монографії розглядаються питання організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також рекомендації щодо удосконалення кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.

Для використання у роботі керівного складу територіальних управлінь Державної служби України з надзвичайних ситуацій, управлінь охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, міст Києва та Севастополя, фахівців навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, закладів освіти, що провадять діяльність у сфері цивільного захисту.

© Потеряйко С.П., Терент'єва А.В.,  
Твердохліб О.С., Белікова К.Г.

© ІДУНДЦЗ, 2023

**ISBN 978-617-8015-25-1**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
1. ОСНОВИ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	6
1.1 Базис наукових напрацювань щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій .....	6
1.2 Аналіз законодавства України щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій .....	12
1.3 Закордонний досвід щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій та його імплементація в Україні.....	30
2. ІНФОРМАТИЗАЦІЯ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	40
2.1 Державна інформаційна політика України щодо кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях.....	40
2.2 Інформаційна безпека щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.....	83
2.3 Інформаційний механізм державного управління кризовими комунікаціями в умовах надзвичайних ситуацій.....	94
3. УПРАВЛІННЯ КРИЗОВИМИ КОМУНІКАЦІЯМИ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ.....	104
3.1. Методи управління кризовими комунікаціями в умовах надзвичайних ситуацій.....	104
3.2. Структура процесу кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях	
3.3. Кризові комунікації під час прийняття та реалізації рішення в умовах надзвичайних ситуацій.....	115
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	135
4.1. Рекомендації щодо забезпечення кризових комунікацій публічного управління сферою цивільного захисту.....	135
4.2. Пропозиції щодо удосконалення кризових комунікацій у сфері інформаційної політики в умовах надзвичайних ситуацій.....	150
4.3. Практичні заходи щодо покращення кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.....	154
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	194

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ДСНС	– Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЗМІ	– засоби масової інформації
ЄС	– Європейський Союз
НАТО	– Північно-Атлантичний Альянс
НДГО	– недержавні громадські організації
НС	– надзвичайні ситуації
МВС	– Міністерство внутрішніх справ
ОРС ЦЗ	– Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту
ЦВВ	– цивільно-військові відносини
ЦВВз	– цивільно-військова взаємодія
ЦВС	– цивільно-військове співробітництво
ЦС	– цивільне середовище
ЦЗ	– цивільний захист

## ВСТУП

Нині безпекове середовище характеризується виникненням значної кількості надзвичайних ситуацій, в якому важливе місце посідають кризові комунікації. Вивчення практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту та дій інших сил та засобів, залучених до кризових комунікацій, засвідчують неефективність, застарілість управлінських заходів з подолання наслідків надзвичайних ситуацій, необґрунтованість управлінських рішень. За таких умов подовжуються терміни ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, зростають збитки від них. Кризові комунікації в публічному управлінні загалом являють собою процес суспільної взаємодії, змістом яких є публічне управління, реалізація публічної влади та публічної політики.

Отже, сфера поширення кризової комунікації стосується не лише системи публічного управління, а й охоплює соціальний простір від найвищих суб'єктів прийняття рішень, до кожного, кого ці питання хоча б частково стосуються. Спрогнозувати масштаби надзвичайної ситуації складно, проте можливо, враховуючи попередній практичний досвід органів державного управління у сфері цивільного захисту та результати досліджень провідних науковців з питань державного управління у сфері цивільного захисту, підвищити ефективність управління в умовах НС завдяки розробці заходів з удосконалення адміністрування управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій, кризових комунікацій, інформаційного захисту, цивільно-військового співробітництва, як комплексного механізму, спрямованого на покращення показників збереження здоров'я та життя громадян України, що є найвищою цінністю.

Враховуючи зазначене, монографію присвячено підвищенню ефективності ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на підставі наукового обґрунтування механізму кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій. Монографія буде цікавою як для вчених з науковим стажем, так і для початківців, які роблять перші кроки в науці публічного управління.

# 1. ОСНОВИ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

## 1.1. Базис наукових напрацювань щодо організації кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій

Актуальність проблеми забезпечення безпеки населення зумовлена тенденціями зростання ризику життю і здоров'ю людей, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами, а нині й надзвичайними ситуаціями воєнного характеру.

Досвід реагування органів управління на надзвичайні ситуації свідчить про те, що найбільшу небезпеку становлять неадекватні управлінські рішення, які, з одного боку, не відповідають вимогам оперативності, своєчасності, обґрунтованості, а з іншого – не спираються на кризові комунікації. Тому, система управління в кризових ситуаціях має реагувати швидко, адже в іншому випадку можуть виникнути такі несподівані негативні наслідки, які долати буде тривалий час з непрогнозованим результатом.

Проведемо аналіз попередніх наукових досліджень щодо організації кризових комунікацій в умовах реагування на надзвичайні ситуації.

Базові підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій розкрив П. Волянський. Вчений управлінський ризик обґрунтовано розглядає як властивість управлінської діяльності керівника, що здійснюється за умов ситуації різного ступеню невизначеності, браку інформації, вибору альтернативного, найраціональнішого рішення, критерій ефективності якого пов'язаний з ймовірністю прояву негативних умов його реалізації [19, с. 136].

С. Гур'єв, Н. Іскра, А. Терент'єва окреслили проблеми інформаційної взаємодії в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, визначили її специфіку та шляхи удосконалення для покращення реагування на надзвичайні ситуації. Погоджуємося із вченими, які стверджують, що проведення

оцінювання якості запропонованих управлінських рішень необхідно проводити завдяки інформаційно-аналітичному забезпеченню, що передбачає збір та обробку оперативних даних із зони надзвичайної ситуації, розробку альтернативних варіантів управлінських рішень з використанням математичного моделювання [26, с. 87].

Взаємозумовленість кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки розкрив Г. Ситник. Вчений стверджує, що управління в умовах надзвичайних ситуацій не тотожне кризовому управлінню, оскільки не всяка криза пов'язана із загрозами життю і фізичній безпеці громадян, тобто у даному випадку йдеться про різні соціальні явища, які можуть в деяких випадках розвиватися паралельно і взаємопов'язано. Погоджуємося із висновком вченого, що кінцевим результатом розвитку кризової ситуації є формування якісно нової соціальної реальності, а основним критерієм ідентифікації стадій розвитку кризових ситуацій може бути ступінь небезпеки національній безпеці за схемою: виклик – потенційна загроза – реальна загроза, які мають ймовірнісну природу, що передбачає їх оцінювання з використанням поняття “ризик” [109, с. 189].

А. Терент'єва розглянула цілісний процес кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями з точки зору чотирьох послідовних фаз: мінімізації ризиків (mitigation), забезпечення готовності (preparedness), застосування відповідних заходів (response) та здійснення відновлювальних заходів (recovery). Зазначена концептуальна схема покликана зорієнтувати керівника щодо відносного комплексу заходів, який необхідно провести в межах кожної окремої фази. Запропонований підхід забезпечує акцентування пріоритетної уваги установ на максимальном зниженні ризиків і високому потенціалу готовності. Вчена обґрунтовано стверджує, що кризовий менеджмент та управління надзвичайними ситуаціями передбачає взаємодію між органами державного управління та іншими організаціями, де ключову роль відіграє здатність органів управління скоординувати зусилля в проведенні спільних оперативних дій та забезпечити взаємозв'язки. Погоджуємося із загальним

висновком вченої, що за результатами реагування на надзвичайні ситуації керівник органу управління має провести формалізований аналіз ситуації та встановити позитивні й негативні моменти, зміщувати акцент на задачах підвищення організаційної готовності до можливого повторення подібних ситуацій [118].

Концептуальну модель комунікативної взаємодії органів публічного управління розробили А. Золенко, П. Джаїн, в якій системно розподілили комунікативні елементи за типовими функціями взаємодії структур влади і суспільства, діалоговими формами спілкування, договірному партнерства, що забезпечує достатній зустрічний контроль і рівновагу інтересів у системі владних відносин держави і громадянських сил [44, с. 40–41]. Погоджуючись із висновками вчених, зазначимо, що до запропонованих інструментів побудови та підвищення ефективності системи комунікативної взаємодії доречно було б долучити нормативно-правовий інструментарій.

Особливості побудови системи кризових комунікацій виявив В. Кушнір, який розв'язав наукове завдання щодо розроблення ситуаційно-кризової моделі взаємодії підрозділів на стратегічному та оперативно-тактичному рівнях управління під час кризової ситуації з метою створення рекомендацій органам військового управління щодо удосконалення роботи під час кризових комунікацій [63, с. 54]. Погоджуючись із запропонованими автором основними заходами щодо реалізації механізму регулювання кризової ситуації, вважаємо, що бажано було б розкрити структуру ситуаційно-кризової моделі взаємодії між підрозділами у зазначених умовах.

Загрози інформаційної безпеки особистості в інтересах забезпечення національної безпеки держави визначив І. Кукін який обґрунтував твердження, що завдяки розвитку особистісних якостей людини можливо забезпечити імунізацію суспільства від небажаної інформації [59, с. 86]. Погоджуємося із автором, що зазначене потребує окремого розгляду проблем забезпечення інформаційної безпеки в системі національної безпеки, зокрема щодо удосконалення адміністративних, економічних, правових, соціально-

психологічних механізмів державного управління. Додатково вважаємо необхідним удосконалювати організаційно-функціональний механізм державного управління у зазначеному розрізі.

О. Пархоменко-Куцевіл визначила механізми протидії неправдивої, викривленої, неперевіреної інформації в умовах військових конфліктів та бойових дій, основними з яких виокремлено формування медіаграмотності населення, постійне висвітлення об'єктивної інформації, встановлення відповідальності за фейки та розповсюдження їх серед населення, контроль фейкових акаунтів, формування спеціальних підрозділів у кіберполіції [77, с. 180–181]. Частково погоджємось із твердженнями вченої, проте вважаємо зазначені механізми основними заходами щодо протидії дезінформації у зазначених умовах.

Аналіз поняття “національна безпека” та визначення його місця в системі публічного управління провів Є. Таран. Зазначене поняття, на думку автора, передбачає захист державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних і потенційних загроз [115, с. 185].

За результатами дослідження джерел наукової літератури А. Гаваза встановив, що питання навчання населення з протимінної безпеки наразі є недостатньо висвітленими незважаючи на надзвичайну актуальність цієї проблеми [20, с. 114]. Погоджуємося із зазначеним твердженням, зокрема щодо відомчої належності національного органу протимінної діяльності до Міністерства оборони України, що суттєво обмежує його функції щодо здійснення в повному обсязі протимінної діяльності [20, с. 114].

М. Токар сформулював узагальнене трактування й предметне розуміння поняття “кризова ситуація” як певний переламний момент у функціонуванні будь-якої системи, у процесі якого вона піддається впливу ззовні або зсередини, що вимагає якісно нового реагування з боку цієї системи та виокремив декілька найуразливіших для нинішньої України кризових ситуацій, які мають очевидний вплив на стабільність розвитку держави і потребують адекватної реакції з її боку [123, с. 42–43].

Сутність кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій дослідив В. Овсяник, зокрема охарактеризував їх основні типи, визначив основні поняття антикризових комунікаційних технологій, установив особливості розгортання кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій. Автор обґрунтував програму здійснення комунікацій у кризовій ситуації, зокрема їх етапи, що подано у вигляді схеми та передбачає: ідентифікацію проблеми, ситуаційний аналіз, розроблення плану послідовних комунікацій та його реалізацію. Отже, справедливо стверджує вчений, планування, підготовка та розробка плану кризової комунікації забезпечує успішність операцій під час кризи [75, с. 109].

О. Скорук дослідив кризові комунікації в умовах пандемії COVID-19, зокрема охарактеризував та проаналізував основні типи кризових комунікацій, визначив головні поняття антикризових комунікаційних технологій, встановив особливості розгортання кризових комунікацій в умовах пандемії. Вчений обґрунтовано стверджує, що під час кризових комунікацій основним завданням уряду є розробка і застосування системи заходів щодо антикризового реагування та антикризової комунікативної стратегії [110, с. 118].

Специфіку управління кризовими комунікаціями дослідили Г. Дзяна, Р. Дзяний, зокрема окреслили можливі шляхи їх організації та здійснення в умовах нових викликів, сформулювали типологію кризових ситуацій. Автори обґрунтовано стверджують, що нині важливими є не тільки обсяг інформації та інтенсивність обміну нею, а й якість цієї інформації тому, що поширення неправдивої чи спотвореної інформації, дезінформація, фейкові повідомлення мають потужний вплив на формування свідомості та поведінку людини, що приводить до втрати соціальної реальності. Як висновок вчені зазначають, що правильно і чітко організовані кризові комунікації відіграють провідну роль у боротьбі з будь-якою кризовою ситуацією в суспільстві. Для цього влада повинна розробити план з управління кризовими комунікаціями в умовах невизначеності [31, с. 14–15].

Н. Вовк, Л. Мохнар запропонували авторський підхід до комунікації в антикризовому управлінні як до системи у вигляді інтерактивного,

інтерпретативного процесу, що передбачає застосування ряду особливостей циркулярної моделі комунікації, урахування факторів, правил та принципів комунікації під час кризової ситуації, що дозволяє виокреслити ряд умов, від виконання яких залежить можливість підвищення її ефективності [15, с. 68].

Отже, проведений аналіз попередніх наукових праць засвідчив, що основним колом питань щодо організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, яким зокрема приділялось увага серед науковців, є:

- базові підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій;
- взаємозв'язок між кризовими та надзвичайними ситуаціями;
- кризовий менеджмент та управління надзвичайними ситуаціями;
- комунікативна взаємодія між органами публічного управління;
- особливості побудови системи кризових комунікацій;
- загрози інформаційної безпеки в інтересах забезпечення національної безпеки держави;
- механізми формування адекватної інформації в умовах військових конфліктів;
- навчання населення з протимінної безпеки;
- особливості розгортання кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій;
- основні типи кризових комунікацій в умовах пандемії COVID-19;
- специфіка управління кризовими комунікаціями;
- підходи до комунікації в антикризовому управлінні.

Водночас з'ясовано, що питанням щодо: нормативно-правового забезпечення організації кризових комунікацій, імплементації закордонного досвіду організації кризових комунікацій, інформаційної політики держави щодо кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях, розробленню рекомендацій щодо забезпечення національної безпеки в контексті кризових комунікацій,

пропозицій щодо удосконаленню цивільно-військового співробітництва в умовах кризових комунікацій, налагодженню кризових комунікацій між органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування та неурядовими громадськими організаціями в умовах надзвичайних ситуацій нині приділено недостатньо уваги з боку науковців. Тому, вважаємо, що зазначені питання потребують додаткового наукового дослідження.

## **1.2. Аналіз законодавства України щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій**

Вагомим критерієм забезпечення організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій є його рівень нормативно-правового забезпечення. Тому, вважаємо за необхідне надалі в роботі провести аналіз законодавства України, що регламентує сферу цивільного захисту та, зокрема питання щодо забезпечення кризових комунікацій в умовах реагування на надзвичайні ситуації.

Найвищим законодавчим актом держави є Конституція України, в якій визначено, що "... людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю". Там само зазначено, що "... обов'язком держави є забезпечення прав і свобод людини, захищати життя людини тому, що кожна людина має право на життя". Зазначені основоположні безпекові засади, на нашу думку, є потужним підґрунтям для організації органами державного управління кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій [52].

Закон України "Про національну безпеку України" "... визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що мають гарантувати суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Зазначена державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована, зокрема на захист людини і громадянина, створення безпечних умов життєдіяльності". Зазначеним законом так само передбачено питання щодо

комунікації між Урядом та суспільством щодо національної безпеки. Зокрема, зазначається, що засоби масової інформації, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України [91].

Там само визначено, що “... координацію у сферах національної безпеки і оборони здійснює Рада національної безпеки і оборони України, а в умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність органів виконавчої влади”. “Питання щодо формування та реалізації державної політики, зокрема у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, відповідно до зазначеного закону, здійснює Міністерство внутрішніх справ України”. Слід зазначити, що безпосередньо зазначені питання розв’язує Державна служба України з надзвичайних ситуацій. З метою планування у сферах національної безпеки і оборони Міністерством внутрішніх справ розробляється Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, що “... визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, зокрема: готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності, зокрема Державної служби України з надзвичайних ситуацій”. Отже встановлено, що способи розв’язання проблеми кризової комунікації під час реагування на надзвичайні ситуації лише опосередковано та розрізнено окреслено у зазначеному законі, що не утворює єдиної системи щодо забезпечення кризових комунікацій між органами державного управління та суспільством.

Основоположним законодавчим документом сфери безпеки є Закон про оборону України [92], що “... встановлює засади оборони України, а також

повноваження органів державної влади у сфері оборони. Основними функціями Генерального штабу Збройних Сил України, зокрема є залучення Збройних Сил України до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення відновлювальних робіт, надання гуманітарної допомоги цивільному населенню. Там само визначено, що інші військові формування, утворені відповідно до законів України, залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення відновлювальних робіт, надання гуманітарної допомоги цивільному населенню”. Також зазначено, що “... цивільний захист України у мирний час здійснюється відповідно до Кодексу цивільного захисту України, а в особливий період, зокрема у воєнний час, та з метою підготовки до нього – з урахуванням особливостей, визначених нормами міжнародного гуманітарного права, законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану. Отже, вважаємо, що питання кризової комунікації під час реагування на надзвичайні ситуації у зазначеному законі відображено частково та не становлять системного підходу до кризових комунікацій в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій” [92].

Стратегія національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 [98], ґрунтується на таких основних засадах, зокрема “... стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх загроз. Пріоритетом національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, зокрема є захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, реалізація якого забезпечуватиметься створенням безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудовою ефективної системи цивільного захисту”. Там само зазначається, що “... відсутність цілісної інформаційної політики держави, слабкість системи стратегічних комунікацій ускладнюють нейтралізацію загроз національній безпеці. Україна запровадить національну систему стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на

широкий спектр загроз, що, зокрема, передбачатиме ефективне стратегічне планування і кризовий менеджмент, впровадження універсальних протоколів реагування на кризові ситуації та відновлення з урахуванням рекомендацій НАТО; дієву координацію та чітку взаємодію між органами управління сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення задля запобігання й реагування на загрози та подолання наслідків надзвичайних ситуацій; налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України”. Також, зазначається, що “... для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони, що передбачає, зокрема оптимізацію державної системи цивільного захисту завдяки удосконаленню її структури та системи управління, координації, нарощування спроможностей щодо реагування на загрози, пов’язані з надзвичайними ситуаціями будь-якого характеру, уточнення завдань на мирний час та в особливий період”. Зазначена Стратегія є “... основою для розроблення таких документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації, зокрема Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України”. Отже, зазначимо, що у Стратегії національної безпеки України передбачено заходи щодо кризових комунікацій, зокрема під час реагування на надзвичайні ситуації.

Актуальні виклики та загрози національній безпеці України в інформаційній сфері, стратегічні цілі та завдання, спрямовані на протидію таким загрозам, захист прав осіб на інформацію визначає Стратегія інформаційної безпеки, що затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021. У зазначеній стратегії подано визначення, що дотичні до теми наукового дослідження, зокрема [97]:

“антикризові комунікації – комплекс інформаційних заходів, що реалізуються державними органами України з метою запобігання виникненню кризової ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються загрози виникнення кризової ситуації і протидії їй”;

“кризові комунікації – комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються кризової ситуації і протидії їй”.

Погоджуємося із твердженням у зазначеній стратегії, де встановлено, що національними викликами та загрозою інформаційній безпеці є відсутність системи стратегічних комунікацій, дієвого механізму координації і взаємодії між органами державної влади, залученими до здійснення заходів із протидії загрозам в інформаційній сфері. Зазначене послаблює можливості щодо розвитку комплексного стратегічного планування інформаційного забезпечення, здійснення системної комунікативної діяльності суб’єктів у сфері інформаційної безпеки. За зазначеною стратегією “... основними напрямками забезпечення інформаційної безпеки України є стійкість та взаємодія, для досягнення яких необхідним є, зокрема ефективна взаємодія між державними органами, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства під час формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки, створення ефективної системи стратегічних комунікацій в умовах кризових ситуацій, що досягається: налагодженням ефективної взаємодії між органами державної влади вищого рівня, центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями з метою вироблення органами управління єдиної позиції з питань щодо подолання кризової ситуації; налагодження ефективної взаємодії між представниками держави та громадськістю завдяки забезпеченню системного діалогу між державними органами та засобами масової інформації, журналістами, представниками нових медіа з питань, що виникають під час кризової ситуації. Очікуваними результатами реалізації Стратегії, зокрема є ефективне функціонування системи стратегічних комунікацій. Зазначимо, що у розглянутій стратегії основним важелем кризових комунікацій є чітка взаємодія між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством”.

“Комплексний характер актуальних загроз національній безпеці в інформаційній сфері потребує визначення інноваційних підходів до формування

системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації, зазначається в Доктрині інформаційної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017”. Доктрина визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, можливі загрози щодо їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Слід зазначити, що поняття кризових комунікацій у Доктрині наведено більш ширше ніж у Стратегії інформаційної безпеки, а саме – “... комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються кризової ситуації”. Так само звертаємо увагу на те, що в Доктрині “... життєво важливими інтересами суспільства і держави визначено, зокрема безпечне функціонування і розвиток національного інформаційного простору та його інтеграція у європейський і світовий інформаційний простір, розвиток системи стратегічних комунікацій України, ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства під час формування, реалізації державної політики в інформаційній сфері, забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів України. Водночас пріоритетами державної політики в інформаційній сфері, що визначено Доктриною, мають бути, зокрема удосконалення законодавчого регулювання інформаційної сфери відповідно до актуальних загроз національній безпеці”. Зазначимо, що питання кризових комунікацій у Доктрині інформаційної безпеки України розглянуто лише частково [82].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” “... визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До повноважень органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення цивільного захисту, зокрема віднесено [90]:

– утворення (за потреби) спеціальної комісії з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та призначення керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території;

– утворення органів з евакуації, планування, підготовка та проведення на відповідній території у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, пожежі, іншої небезпечної події евакуації населення;

– забезпечення оповіщення та інформування населення, яке проживає на відповідній території, про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації;

– організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від наслідків надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;

– організація на відповідній території робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж та забезпечення проведення відновлювальних робіт, залучення в установленому законом порядку до таких робіт суб'єктів господарювання, сил цивільного захисту, волонтерів та населення”.

Отже, питання щодо кризової комунікації у зазначеному законі не відображено.

“Порядок здійснення та забезпечення права кожного громадянина на доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, та інформації, що становить інтерес для суспільства, визначає Закон України “Про доступ до публічної інформації”. Зазначеним законом визначено, що органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування зобов'язані, зокрема надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію. Зазначимо, що в умовах загрози та виникнення надзвичайної ситуації надання інформації про неї до населення можна розглядати як елементи кризової комунікації влади з суспільством”.

“Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 року № 85-р схвалено Концепцію проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”, метою якої є визначення шляхів законодавчого

врегулювання питання забезпечення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю на засадах рівноправного партнерства, що сприятиме зміцненню демократії, становленню громадянського та інформаційного суспільства. Основними напрямками реалізації державної комунікативної політики, зокрема є формування системи комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю відповідних стандартів, що відповідатимуть міжнародним вимогам формування у населення комунікативної культури”. Вбачаємо, що реалізація зазначених засад державної комунікативної політики сприятимуть, зокрема формуванню кризової комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій [99].

Проведемо аналіз законодавства сфери цивільного захисту через призму кризової комунікації. Основоположним законодавчим актом у зазначеній сфері є Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс ЦЗ), який “... регулює відносини, пов’язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права та обов’язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності”. В контексті кризової комунікації розглянемо визначення понять цивільного захисту, що наведено у Кодексі ЦЗ, а саме [50]:

– “ліквідація наслідків надзвичайної ситуації – проведення комплексу заходів, що включає аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, які здійснюються у разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров’я людей, а також на локалізацію зони надзвичайної ситуації”;

– “надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб’єкті господарювання на ній або водному об’єкті, яка характеризується порушенням

нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності”;

– “реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків – скоординовані дії суб'єктів забезпечення цивільного захисту, що здійснюються відповідно до планів реагування на надзвичайні ситуації, уточнених в умовах конкретного виду та рівня надзвичайної ситуації, і полягають в організації робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, припинення дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятування населення і майна, локалізації зони надзвичайної ситуації, а також ліквідації або мінімізації її наслідків, які становлять загрозу життю або здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну”;

– “цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки”.

Отже, поняття “кризова комунікація” у зазначеному законі не наведено. Так само у Кодексі ЦЗ зазначено, що “... забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем”. “Основними завданнями єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема є [86]:

– “опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків

надзвичайних ситуацій”;

– “оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи”;

– “захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій”;

– “проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення”;

Додатковим завданням єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період є “... ліквідація наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження”.

“Єдина державна система залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, функціонує у режимах: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; надзвичайної ситуації; надзвичайного стану”.

“Оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій полягає у своєчасному доведенні такої інформації до органів управління цивільного захисту, сил цивільного захисту, суб’єктів господарювання та населення, що забезпечується шляхом:

– функціонування загальнодержавної, територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, спеціальних, локальних та об’єктових систем оповіщення;

– централізованого використання електронних комунікаційних мереж загального користування, у тому числі мобільного (рухомого) зв’язку, відомчих електронних комунікаційних мереж і електронних комунікаційних мереж суб’єктів господарювання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також мереж загальнонаціонального, регіонального та місцевого радіомовлення і телебачення та інших технічних засобів передавання (відображення) інформації”.

“Органи управління цивільного захисту зобов’язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію, зазначену в частині першій цієї ст., а також про свою діяльність з питань цивільного захисту, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі. Для координації дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, а також організованого та планового виконання комплексу заходів та робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

- використовуються пункти управління та центри управління в надзвичайних ситуаціях;
- утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- призначаються керівники робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- утворюються штаби з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- визначається потреба у силах цивільного захисту;
- залучаються сили цивільного захисту до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації”.

Так само в Кодексі ЦЗ визначено права та обов’язки громадян України у сфері цивільного захисту. Громадяни України мають право, зокрема “... на отримання інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути, та зобов’язані, зокрема дотримуватися правил поведінки, безпеки та дій у надзвичайних ситуаціях, повідомляти службі екстреної допомоги населенню про виникнення надзвичайних ситуацій; у разі виникнення надзвичайної ситуації до прибуття аварійно-рятувальних підрозділів вживати заходів для рятування населення і майна”.

Отже Кодексом ЦЗ визначено найвагоміші елементи кризової комунікації під час загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема оповіщення органів управління та населення та їх інформування про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій з боку органів державної влади, а з іншого – повідомлення

населенням екстрених служб про їх виникнення.

Завдання щодо формування та реалізація політики у сфері цивільного захисту покладено на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), яка нині перебуває у стані реформування. У Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р, зазначається, що “... існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Сили цивільного захисту та засоби ДСНС не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події через віддаленість їх від місць виникнення таких подій, а також мають обмежені можливості щодо створення ефективного та дієвого угруповання сил для подолання негативних наслідків масштабних надзвичайних ситуацій, у тому числі в особливий період” [101].

З огляду на зазначене, а також зміни, що відбуваються в державі у зв’язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони держави, передачею окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогашіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування, зумовлюють необхідність проведення реформування системи ДСНС.

Метою Стратегії є “реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту. Реалізація Стратегії сприятиме забезпеченню:

- належного рівня безпеки життєдіяльності населення, захисту суб’єктів господарювання і територій від загрози виникнення надзвичайних ситуацій;
- створення ефективною сучасною європейською системою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж;

– удосконалення системи реагування на пожежі, надзвичайні ситуації та інші небезпечні події, скорочення часу прибуття пожежно-рятувальних підрозділів до місця виклику;

– створення оптимальної системи управління єдиною державною системою цивільного захисту та підвищення ефективності її функціонування”.

Зазначимо, що реалізація розглянутих заходів щодо реформування ДСНС забезпечить ефективну кризову комунікацію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством під час загрози та виникнення надзвичайних ситуацій.

“Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 затверджено Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, де визначено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності” [85].

Основними завданнями ДСНС, зокрема є “... реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності тощо. ДСНС відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:

– здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;

– проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок;

– залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівня, організовує проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснює контроль за їх проведенням;

– забезпечує гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей чи призводять до завдання матеріальних збитків;

– здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій, методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня тощо”.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2014 затверджено Положення про єдину державну систему цивільного захисту, яке “... регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії. У цьому Положенні терміни вживаються у такому значенні [86]:

– єдина державна система цивільного захисту – сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту;

– органи управління цивільного захисту – органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчі органи рад та їх структурні підрозділи, призначені для безпосереднього керівництва діяльністю у сфері цивільного захисту відповідно до компетенції;

– координаційні органи – державна, регіональні, місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, комісії з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ, організацій, державна, регіональні, місцеві та об’єктові спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, підприємств, установ та організацій, пов’язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації”.

“Основною метою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту у мирний час та в особливий період. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС. У складі єдиної державної системи цивільного захисту функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем. Керівництво проведенням аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у єдиній державній системі цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та управління силами цивільного захисту, що залучаються до таких робіт, здійснює керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який призначається та діє відповідно до Кодексу цивільного захисту України. Для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації утворюється штаб з ліквідації її наслідків, який є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Рішення про утворення та ліквідацію такого штабу, його склад приймає керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації”.

“В єдиній державній системі цивільного захисту з метою своєчасного запобігання і ефективного реагування на надзвичайні ситуації організовується взаємодія з питань: визначення органів управління, які безпосередньо

залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, склад і кількість сил (засобів) реагування на них; погодження порядку здійснення спільних дій сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій з визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання; організації управління спільними діями органів управління та сил цивільного захисту під час виконання завдань за призначенням; всебічного забезпечення спільних заходів, що здійснюватимуться органами управління та підпорядкованими їм силами цивільного захисту, в тому числі взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами”.

Отже, зазначені завдання, що покладено на ДСНС та ЄДСЦЗ можливо виконати у повному обсязі та у визначені терміни, на нашу думку лише за умови організації ефективної кризової комунікації, зокрема між органами управління функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ.

Слід зазначити, що ДСНС нині перебуває в оперативному підпорядкуванні МВС. “Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України, де зазначено, що МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. Основними завданнями МВС, зокрема є забезпечення формування державної політики у зазначених сферах. МВС відповідно до покладених на нього завдань, зокрема: здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями тощо” [87].

Розглядаємо інформаційну взаємодію як елемент кризової комунікації в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій.

“Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26.12.2014 № 1406

затверджено Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яке визначає завдання, функції та порядок діяльності штабу з ліквідації наслідків НС. Штаб з ліквідації наслідків НС (далі – Штаб з НС) утворюється для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС і є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків НС. Рішення про утворення та ліквідацію Штабу з НС, його кількісний та персональний склад, місце розгортання та строк прибуття залучених до його роботи працівників приймає керівник робіт з ліквідації наслідків НС у формі розпорядження. Штаб з НС безпосередньо взаємодіє з відповідними центрами управління в НС, які забезпечують його роботу. Основними завданнями Штабу з НС є безпосередня організація і координація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС. Відповідно до покладеного на нього завдання основними функціями Штабу з НС зокрема є визначення зони НС та зони можливого ураження, кількості і місць перебування в них людей, організація їх рятування та надання їм допомоги, запобігання пошкодженню майна; збирання даних про обстановку в зоні НС, їх аналіз та узагальнення, прогнозування масштабів і наслідків НС; визначення головних напрямів ліквідації наслідків НС, розробка оперативних планів заходів з ліквідації наслідків НС і здійснення заходів щодо їх реалізації; визначення складу і кількості сил цивільного захисту, необхідних для залучення до ліквідації наслідків НС, термінів їх залучення згідно з планами реагування на НС, планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту у разі виникнення НС, а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії; безпосередня організація і координація дій залучених до ліквідації наслідків НС сил цивільного захисту, Збройних Сил України та інших військових формувань, органів і підрозділів внутрішніх справ, а також громадських організацій і волонтерів; взаємодія з відповідною спеціальною комісією з ліквідації наслідків НС; організація інформування населення про наслідки та прогноз розвитку НС, хід ліквідації її наслідків та правила поведінки в зоні НС;

здійснення інформаційної взаємодії з центрами управління в НС відповідного рівня тощо” [89].

“Наказом МВС України від 04.05.2016 № 356 затверджено Положення про підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт єдиної державної системи цивільного захисту, яке визначає засади створення підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт єдиної державної системи цивільного захисту. Завданнями Підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, зокрема є: забезпечення готовності органів управління, сил і засобів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (далі – ОРС ЦЗ) до дій, спрямованих на запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації і небезпечні події; організація та проведення моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій та їх розвитку, визначення ризику виникнення надзвичайних ситуацій; організація та проведення робіт щодо рятування людей, надання допомоги у ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків, та гасіння пожеж; залучення органів управління та формувань ОРС ЦЗ до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівнів та координація їх діяльності під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт; своєчасне і достовірне інформування заінтересованих центральних і місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій тощо” [88].

Отже, встановлено, що в нормативно-правовій базі сфер безпеки та цивільного захисту питання кризової комунікації в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій відображено опосередковано, фрагментарно та розрізнено та не становить єдиного системного підходу до організації зазначеного завдання. Тому, вважаємо за потрібне розробити обґрунтовані рекомендації щодо організації кризових комунікацій та удосконалення нормативно-правової бази сфер національної безпеки та цивільного захисту.

### **1.3. Закордонний досвід щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій та його імплементація в Україні**

Вагомим питанням в налагодженні кризових комунікацій є узагальнення та імплементація закордонного досвіду організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій.

Питання результативного та адекватного захисту населення, яке постраждало внаслідок надзвичайних та кризових ситуацій є ключовим завданням цивільного захисту, що зумовлено, зокрема зростанням кількості надзвичайних ситуацій та негативними наслідками, що потребує удосконалення організації процесу їх ліквідації [118].

У роботі кризовою вважається ситуація, коли відбувається загострення протиріч, дестабілізація безпекового простору [94]. Так само, кризова ситуація викликає потенційну загрозу діяльності та існуванню населення [58].

Надзвичайні та кризові ситуації мають деякі спільні характеристики в управлінському аспекті, включаючи необхідність превентивних заходів та координації комплексу оперативних дій і комунікацій [118].

Процес управління у кризових ситуаціях відбувається з позиції чотирьох поступових фаз, а саме: мінімізації ризиків, забезпечення готовності, застосування відповідних та відновлювальних заходів [118].

Особливо гостро постає питання виникнення ризиків безпечній життєдіяльності населення [117].

Кризові комунікації відбуваються під час ключового етапу управлінської діяльності – прийняття управлінського рішення. Під ухваленням управлінських рішень усвідомлюють процес, що розпочинається з підтвердження виникнення проблемної ситуації та завершується вибором рішення, що спрямоване на її ліквідацію [116].

Виконання заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій, насамперед, пов'язано з наявною та необхідною для цього нормативно-правовою, організаційною та ресурсною базою та звичайно залежить від держави.

Безумовно, така база охоплює розвиток міжнародної співпраці, зокрема у сфері цивільного захисту, а також обмін досвідом з питань захисту від надзвичайних ситуацій [68, с. 164].

Надалі розглянемо закордонний досвід з організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій та можливі шляхи його імплементації в Україні.

Відповідно до Рішення Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу № 1313/2013/EU “Про Механізм цивільного захисту Союзу” [143] оцінка ризику, планування управління ризиками та розуміння можливості щодо управління ризиками на загальнонаціональному рівні є обов’язковими для кожної країни-члена (32 держави, 28 держав – члени ЄС), гарантування комплексного підходу до управління в надзвичайних ситуаціях, який передбачає необхідні організаційні заходи щодо запобігання ризику, забезпечення готовності та ліквідації їх наслідків [55, с. 28], а також сприяння координації у сфері цивільного захисту з метою підвищення ефективності систем запобігання, підготовки та реагування на катастрофи природного та техногенного характеру, забезпечення захисту населення у разі природних і техногенних катастроф, гарантування прийняття управлінських рішень для забезпечення невідкладних заходів щодо реагування [117].

Система цивільного захисту має певне значення у забезпеченні національної безпеки більшості країн, а також у межах міжнародних структур безпеки. Цивільний захист сьогодення – це комплекс стратегічного забезпечення функціонування держав, призначений для виконання завдань, орієнтованих на захист населення та економічну підтримку країн під час виникнення надзвичайних ситуацій, а також проведення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт в зоні ураження. Тепер у більшості країн світу діють національні системи цивільного захисту зі створеною функціональною структурою органів управління, сил та засобів [23, с. 290].

Прикладом слугує міжурядова організація – Міжнародна організація цивільної оборони, метою якої є сприяння розвитку національних структур, що

призначені захищати населення, а також уживати заходів щодо збереження майна та навколишнього середовища в разі надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру [144].

Сьогодні Міжнародна організація цивільної оборони об'єднує 59 держав на правах повноправних членів, при цьому 16 країн мають статус спостерігачів, а 22 – афілійованого членства. Україна приєдналась до Міжнародної організації цивільної оборони як спостерігач у 1998 р.

Серед основних напрямів діяльності Міжнародної організації цивільної оборони виокремлюють такі:

1. Підготовка національних кадрів у сфері управління в умовах надзвичайних ситуацій.
2. Надання технічної допомоги державам щодо створення та покращення систем попередження надзвичайних ситуацій і захисту населення від їх наслідків.
3. Пропаганда досвіду та знань з цивільного захисту, а також з питань управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Поширення світового досвіду щодо цивільного захисту здійснюється через Центр документації Міжнародної організації цивільної оборони шляхом видання журналу “Цивільна оборона” (чотирма іноземними мовами) [144], [68, с. 164].

Досвід багатьох зарубіжних країн світу свідчить, що сформовані в них моделі управління в кризових ситуаціях гарантують різні потенційні можливості. Процес прийняття управлінських рішень має певну специфіку в кожній країні. Національні особливості здійснення цього загалом універсального процесу викликані не тільки несхожими історичними традиціями, але й різницею в ментальності та моделі державного управління. Розгляд зарубіжного досвіду необхідно провадити, враховуючи теоретичні засади діяльності органів влади кожної окремої країни [120, с. 143].

В США практично весь комплекс завдань із захисту та виживання населення під час стихійного лиха, аварій та катастроф, ліквідації їх наслідків, страхування та відшкодування збитків постраждалому населенню, а також низки інших проблем життєзабезпечення держави сконцентровано в єдиному

загальнодержавному органі – Федеральному агентстві з надзвичайних ситуацій, на яке покладено такі завдання: “... забезпечення виживання країни в ядерній війні; розробка планів евакуації населення США з загрозливих районів; здійснення заходів відповідно до програм будівництва захисних споруд; удосконалення та підвищення захисту систем зв’язку й оповіщення; забезпечення захисту і функціонування федеральних і місцевих органів влади та цивільного захисту; утворення та розподіл стратегічних запасів на випадок надзвичайних ситуацій; координація та навчання місцевих поліцейських і пожежних діям щодо протидії терористичним атакам; підготовка та навчання населення, науково-дослідна робота з питань цивільного захисту, поширення інформації з цивільного захисту серед населення; участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту. На місцевому рівні діють служби 911, спеціальні комісії, громадські формування, що включено до загальної системи надання послуг у сфері цивільного захисту” [23, с. 292].

Схожі державні служби захисту населення і територій діють також у Великобританії – Управління цивільного захисту при Міністерстві внутрішніх справ, Німеччині – Федеральне управління цивільного захисту, підпорядковане канцлеру, Франції – Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки міністерства внутрішніх справ, Італії – Національна служба цивільного захисту під егідою міністерства цивільного захисту, Японії – Система захисту від катастроф на чолі з Центральною радою при прем’єр-міністрі країни, Чилі – національна система Цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при міністерстві внутрішніх справ. Основні завдання таких державних служб полягають в організації та здійсненні заходів щодо профілактики природних і техногенних катастроф, підготовки до можливого виникнення, ліквідації наслідків аварій, катастроф тощо [23, с. 292–293].

Подібний орган управління функціонує в Канаді. Відповідальність за вирішення завдань цивільного захисту покладено на прем’єр-міністра, який призначає одного з міністрів Федерального уряду відповідальним за надзвичайну готовність.

Діяльність усіх міністрів координується Агентством надзвичайної готовності Канади, яке очолює виконавчий директор, що має заступника з планування й оперативного управління. Спеціальних формувань у системі цивільного захисту в Канаді не існує, для вирішення таких завдань приєднується поліція, пожежна служба, медичні установи, військові підрозділи. В умовах кризової ситуації, у разі потреби, формуються мобільні рятувальні групи для дій у районах надзвичайних ситуацій [23, с. 293].

Британська модель Комплексного управління у надзвичайних ситуаціях передбачає цілісний підхід до організації запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків та складається з таких основних стадій: передбачення, оцінки, запобігання, підготовки, реагування та відновлення [55, с. 28].

Єдину правову основу щодо організації цивільного захисту у Великобританії забезпечує Акт “Про надзвичайні ситуації цивільного характеру”, що поділяється на дві основні частини, які визначають місцеві механізми цивільного захисту, а також надзвичайні повноваження. Ключовим органом, що забезпечує комплексне управління у надзвичайних ситуаціях, є Секретаріат надзвичайних ситуацій цивільного характеру, який виконує функції Національної платформи зі зниження ризику катастроф, стратегічною метою якої є підвищення стійкості країни до негативних наслідків реалізації катастроф у процесі виваженого розвитку держави [55, с. 29].

Загальне керівництво системою цивільного захисту у Королівстві Нідерланди “... здійснює Міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. Для виконання рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт у разі стихійного лиха, чималих виробничих аварій та катастроф у мирний час, у розпорядженні органів управління цивільним захистом зі складу збройних сил перебуває так звана “рятувальна бригада”, два мотопіхотних батальйони по 650 осіб, три роти – медична, інженерна, транспортна, взвод військової поліції та санітарний загін. 12 округів (за кількістю провінцій) поділяються на 45 районів, що віднесені до групи “А” (промислові) та групи “В” (сільськогосподарські). Райони цивільного захисту групи “А” поділено

на сектори. За кожним сектором на період надзвичайних ситуацій закріплено відповідні формування цивільного захисту. Керівник одного з таких формувань одночасно виконує обов'язки начальника служби цивільного захисту сектора.

Начальником служби цивільного захисту деяких громад є бургомістр, якому підпорядковуються протипожежні, медичні, поліцейські підрозділи, а також служби комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є рада, до складу якої входять бургомістри обшин, начальники та штаби цивільного захисту. Штаби округів та районів у мирний час комплектують лише керівним складом і технічним персоналом, а штати військового часу функціонують лише під час навчань та у разі виникнення надзвичайних ситуацій” [23, с. 293].

Загальне керівництво цивільним захистом у Німеччині здійснює федеральне міністерство внутрішніх справ, у структурі якого “... створено центральний орган, що забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань надзвичайних ситуацій – Федеральне управління захисту населення та допомоги при катастрофах.

Основу формувань цивільного захисту утворюють підрозділи, що входять до Служби захисту від катастроф, загальне керівництво якими здійснює федеральний Союз самозахисту. До цієї служби входять та співпрацюють добровільні громадські організації: “Товариство німецького Червоного Хреста”, “Робочий союз самаритян”, “Німецьке суспільство порятунку життя”, “Мальтійська служба допомоги”, технічна допоміжна та протипожежна служби [23, с. 293–294], модель Комплексного управління у надзвичайних ситуаціях обмежуються чотирма стадіями (запобігання, готовність, реагування та відновлення)” [55, с. 28].

В Польщі функції цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій виконують “... Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона та їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, що підпорядковуються місцевим органам влади. Загальну координацію служби цивільного захисту здійснює центральний орган виконавчої

влади – Міністерство внутрішніх справ та адміністрації, до складу якого входять Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих та Департамент кризового управління та оборонних справ, що виконують переважно управлінські функції.

На місцевому рівні функціонують відділи кризового управління, які підпорядковуються воєводі і відповідають за ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій на рівні воєводства. Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій здійснюється завдяки діям спеціальних кризових команд, сформованих на місцевому, регіональному або урядовому рівнях, склад яких визначається місцевими органами влади.

Залежно від обсягів завданої шкоди, до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій залучаються Пожежна охорона, поліція, армія, медичні служби, прикордонна охорона, Морська служба пошуку і порятунку, інші державні служби, інспекції, структури тощо. Важливе місце у системі цивільного захисту належить добровільним пожежним командам, що об'єднані у Спілку Добровільних пожежних бригад республіки Польща” [21, с. 23–24].

В Угорщині центральним органом виконавчої влади, відповідальним за планування, запобігання та реагування на надзвичайні та кризові ситуації, є “... Головна Дирекція з надзвичайних ситуацій Міністерства органів місцевого самоврядування та територіального розвитку, головною метою якої є дієве запобігання, ефективне реагування й успішне виконання робіт для забезпечення щоденної безпеки громадян. Основними завданнями Дирекції є захист громадян та їх добробуту при виникненні надзвичайних ситуацій, зокрема, пожеж, аварій, катастроф та інших небезпечних ситуацій, що загрожують населенню” [102, с. 135–136].

Національні системи цивільного захисту багатьох країн різняться, однак мають спільні ключові цілі та принципи – запобігання, боротьба з наслідками та відновлення після антропогенних, природних і техногенних катастроф незалежно від причин виникнення з метою захисту прав і свобод громадян, їх власності, демократичного устрою держави тощо.

Найважливішим питанням організації цивільного захисту в країнах

зарубіжжя залишається взаємодія органів цивільного захисту зі збройними силами, особливо сухопутними військами.

Провідну роль у профілактичній та рятувальній справі мають місцеві органи влади. Важливим елементом цивільного захисту багатьох країн є наявність спеціальних рятувальних підрозділів і формувань, діяльність яких спрямована на виконання заходів, в першу чергу, за кордоном.

Також треба звернути увагу на те, що в системі заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій, що реалізовується у розвинених країнах світу, значне місце надається підготовці фахівців рятувальних служб [23, с. 296].

Разом з наведеним вище, хочемо підкреслити, що Європейський Союз розробив низку ефективних практик управління катастрофами, кожна з європейських країн отримала власний значущий досвід щодо організації забезпечення зменшення ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Європейські країни використовують єдиний підхід до організації запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків. Основними стадіями такого підходу є прогноз, оцінка, запобігання, підготовка, реагування та відновлення. Кожна із зазначених стадій окреслює заходи щодо зменшення ризику надзвичайної ситуації. Одним з організаційних елементів системи управління у надзвичайних ситуаціях провідних країн Європи є особливий орган або організація, що контролює послаблення ризику надзвичайних ситуацій, здійснює функції Національної платформи зі зниження ризику катастроф та забезпечує координацію відповідної діяльності, зобов'язаний здійснювати оцінку ризику, планувати управління ними та оцінювати здатність щодо управління ризиками на загальнонаціональному рівні [55, с. 33].

Отже, міжнародне співтовариство наголошує, що основна відповідальність за здійснення заходів цивільного захисту населення лежить на власних урядах країн, а міжнародні намагання можуть тільки примножувати їх дії у сфері забезпечення цивільного захисту.

Процес розвитку кризових комунікацій між органами управління різних

країн, що існує у сфері цивільного захисту, може сприяти підвищенню готовності рятувальних сил до виконання завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру, техногенних аварій і катастроф тощо, та найголовніше – ухвалювати управлінські рішення у кризових ситуаціях [68, с. 164].

Тому вважаємо, що зарубіжний досвід кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій є актуальним та має бути імплементовано в діяльність органів державного управління України.

Отже, на основі розглянутого проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо організації кризових комунікацій в умовах реагування на надзвичайні ситуації. Окреслено основні підходи вчених до проблематики, що досліджується, зокрема: базові підходи до управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій; проблеми інформаційної взаємодії в умовах надзвичайних ситуацій; взаємозумовленість кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки; процес кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями; комунікативна взаємодія органів публічного управління; побудова системи кризових комунікацій; проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі національної безпеки; сутність кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій; специфіка управління кризовими комунікаціями.

З'ясовано, що питанням щодо: нормативно-правового забезпечення організації кризових комунікацій, імплементатії закордонного досвіду організації кризових комунікацій, інформаційної політики держави щодо кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях, розробленню рекомендацій щодо забезпечення національної безпеки в контексті кризових комунікацій, пропозицій щодо удосконаленню цивільно-військового співробітництва в умовах кризових комунікацій, налагодженню кризових комунікацій між органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування та неурядовими громадськими організаціями в умовах надзвичайних ситуацій нині приділено небагато уваги з боку науковців. Тому, вважаємо, що зазначені питання потребують додаткового

наукового дослідження. Встановлено, що в нормативно-правовій базі сфер безпеки та цивільного захисту питання кризової комунікації в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій відображено опосередковано, фрагментарно та розрізнено та не становить єдиного системного підходу до організації зазначеного завдання. Обґрунтовано потребу в розробці обґрунтовані рекомендації щодо організації кризових комунікацій. Зазначено, що нині в Україні вагомим питанням в налагодженні кризових комунікацій є узагальнення та імплементація закордонного досвіду організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. Сформульовано висновок, що зарубіжний досвід кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій є актуальним та має бути імплементовано в діяльність органів державного управління України. Надалі в роботі розглядається інформатизація кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.

## **2. ІНФОРМАТИЗАЦІЯ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

### **2.1. Державна інформаційна політика України щодо кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях**

Виникнення, розвиток і занепад будь-яких форм організації суспільства, його соціогенез і типологізація, розшарування й диференціація завжди супроводжувалися перманентними змінами під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Виокремлення суспільних класів, верств і страт відбувалося внаслідок існування різних суспільних цінностей та відповідного рівня культурного розвитку, нових досягнень світового масштабу, виникнення нових методів і способів суспільної взаємодії, інших чинників. Нині в умовах загальної суспільної трансформації та розбудови інформаційного суспільства на перший план виходить інформація, уміння окремих індивідів оперувати нею, застосовувати інноваційні технологічні рішення, ефективно користуватися наявними інформаційними ресурсами і тим потенціалом, який формується в результаті їхнього застосування, зумовлюючи тим самим виникнення нових форм і методів стратифікації суспільства – інформаційних.

Великі обсяги інформації, що циркулюють у сучасному світі, змінюють і саму людину, і сутність міжособистісної взаємодії, соціальних відносин у період трансформацій. Сучасне суспільство функціонує в інформаційному середовищі, під впливом якого формується новий світогляд, нові правила поведінки, новий суспільний порядок та нова культура – інформаційна. Нинішній етап розвитку суспільства змінив предмет праці людини, що у більшості випадків сьогодні зводиться до наявності чи відсутності необхідної інформації як основи ухвалення доцільних рішень і досягнення запланованих результатів. Водночас інформація залишається засобом спілкування, комунікації, обміну, без якого неможливе функціонування та подальший розвиток суспільства.

Нові умови життєдіяльності особистості і суспільства, нове інформаційне

середовище спричинюють появу нових ціннісних орієнтацій, модифікацію традиційних звичок і способів роботи, сприяють появі нових стереотипів поведінки, адаптації до нових, змінених умов, породжують нову інформаційну ідеологію, стиль та спосіб життя людей. Сучасна людина завдяки формуванню єдиного інформаційного простору занурена в інформаційне середовище в глобальному масштабі, а межі її сприйняття постійно розширюються.

Інформація була та є базисом для прийняття адекватних рішень у різних сферах життєдіяльності, а також у сфері публічного управління. Загалом, ухвалення й реалізація рішень становлять собою суть життєдіяльності людини, спільнот і соціуму. А з урахуванням того, що управління є основою життєдіяльності суспільства, управлінські рішення мають ключове значення у суб'єкт-об'єктній взаємодії процесу управління на різних рівнях – від найпростішого до найскладнішого.

Кардинальна зміна світосприйняття, світогляду та інформаційного поля сучасної людини висувають якісно нові вимоги до її інформаційної культури, спроможності оперувати інформацією в складних умовах суспільного розвитку, протистояти маніпулятивним зовнішнім впливам, дезінформуванню, дифамаційним проявам. Тому багатоаспектна еволюція людини в умовах формування та подальшого поступу інформаційного суспільства належить до основоположних факторів періоду суспільних трансформацій.

На сьогодні стан розвитку інформаційного середовища в Україні є доволі неоднозначним та контраверсійним, що зумовлено сучасною геополітикою. Саме тому постійну увагу йому приділяють науковці та практики як усередині нашої держави, так і за її межами. Необхідно наголосити, що у нашому суспільстві методологічною базою має стати розроблення теоретичних і прикладних концептуальних засад державної політики, спрямованої на подальший сталий розвиток країни, у т.ч. й державної інформаційної політики.

Базові підвалини й новітні підходи до розуміння поняття державної політики загалом та її складових зокрема знаходимо у працях видатних науковців ХХ–ХХІ століть.

Так, зокрема, суттєвий внесок у розвиток світової політичної думки був зроблений у 1950-х – 1960-х рр. шляхом розроблення й обґрунтування теоретичних моделей політичних систем. До когорти цих науковців відносять Д.Істона, Г.Алмонда та К.Дойча. Перший трактує політичну систему як “сукупні взаємодії та поведінку, із застосуванням яких цінності розподіляються авторитарно” [142]. Другий характеризує її у більш широкому сенсі, розуміючи під нею “існуючу в усіх автономних суспільствах систему взаємодій, яка здійснює функції інтеграції та адаптації (що є одночасно як внутрішніми, так і зовнішніми, по відношенню до інших суспільств) за допомогою застосування чи загрози застосування легітимного фізичного примусу” [1]. Таким чином, найґрунтовнішими розробками питань теорії політичних систем вважаються наукові праці Д.Істона (“системна” модель), Г.Алмонд (“функціональна” модель), К.Дойч (“кібернетична” модель). Розглянемо їх більш докладно.

Канадський політолог Д.Істон, характеризуючи основні тенденції у політичному житті сучасного суспільства, вперше застосовує методологію системного аналізу до процесів формування моделей політичної системи. У своїй праці він обґрунтовано доводить існування загальної теорії політичної системи в соціальній філософії, розробляючи концептуальну структуру сфери політики, виокремлюючи в ній базові поняття й категорії, засоби, методи, способи та технології її реалізації в умовах сьогодення. Так, згідно з його твердженнями, перед політичною системою суспільства нині постають три основних групи вимог, а саме: розподільчі (працевлаштування й оплата за виконану роботу, охорона суспільного здоров’я, забезпечення належного рівня освіти й соціальних потреб громадян), регуляторні (гарантування безпеки й забезпечення громадського порядку, боротьба зі злочинністю, контролювання сфери виробництва, розподілу та споживання), комунікативні (володіння інформацією та її застосування, гарантування й забезпечення політичних прав і свобод громадян тощо) [67].

Д.Істон намагається вибудувати цілісну теорію, що базується на вивченні прямих та зворотних зв’язків між політичною системою та її зовнішнім

середовищем, використовуючи в ході концептуалізації системний підхід й елементи загальної теорії систем. До його “системної” моделі включено чотири основні компоненти, а саме власне політичну систему, безпосередньо середовище, відповідні реакції на вплив середовища, наявний безпосередній вплив системи на соціальне середовище (див. рис. 2.1).

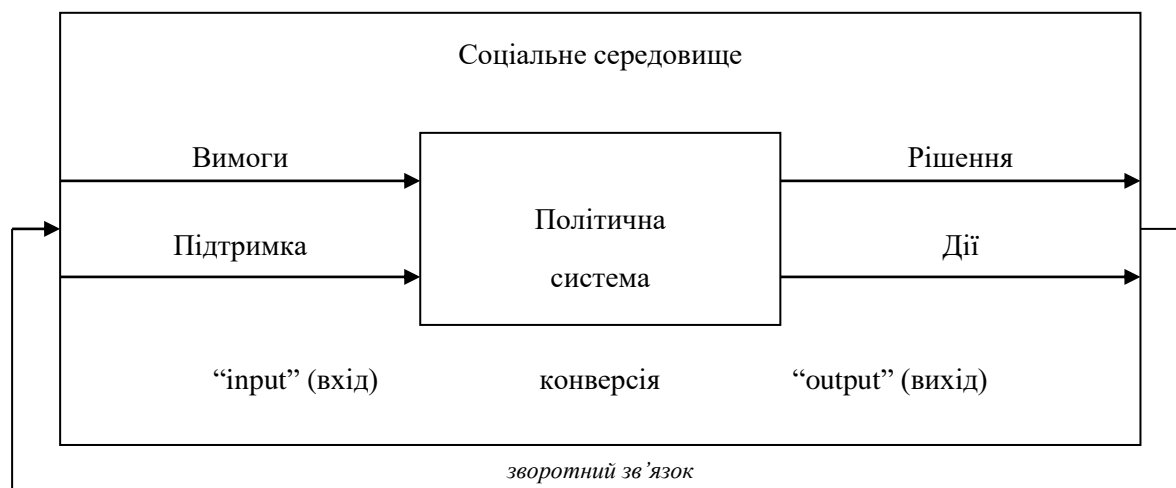


Рисунок 2.1 – Модель політичної системи за Д.Істоном  
(побудовано на основі [142])

Згідно із вищенаведеною моделлю, механізм функціонування політичної системи складається із чотирьох фаз. Першою фазою є вхід (input) і вплив зовнішнього (соціального, позасоціального, природного) середовища на політичну систему у формі вимог та підтримки. По-друге, конверсія (перетворення) соціальних вимог у підготовку альтернативних рішень, які виступають певним реагуванням уряду. Третьою фазою є вихід (output), ухвалення рішень та їх реалізація у формі практичних дій. По-четверте, це результати діяльності, що можуть впливати на зовнішнє середовище як зворотній зв’язок (feedback loop).

Таким чином, політична система є системою відкритою, яка сприймає постійні імпульси від зовнішнього середовища, а її основною метою є виживання й збереження стійкості шляхом адаптації до середовища. Принцип гомеостатичної рівноваги є основою цього механізму лежить, відповідно до якого

політична система для підтримання внутрішньої стабільності має реагувати постійно на порушення її балансу із зовнішнім середовищем. Автор виокремлює різноманітні типи політичних структур, сукупність яких складає зміст політичної системи, а саме: високоорганізовані та низькоорганізовані, формальні й неформальні, режимні та диференційовані інститути [142].

Г.Алмонд спільно зі співавторами пропонує у фундаментальній праці “Порівняльна політологія сьогодні” свої роздуми на тему політики, зазначаючи, зокрема: “Деякі люди обожають політику. Вони здатні одержувати таке ж задоволення від політичних подій, на зразок президентських виборів, як і від спортивних змагань ... Є люди, які захоплені політикою, оскільки їх турбують реальні проблеми і те, як вони позначаються на їхньому оточенні і на всьому людстві. Але є і такі, які ненавидять політику або тому, що вона нацьковує одне на одного індивідів і групи людей, або тому, що вона припускає зловживання владою, шахрайство, махінації, віроломство і насильство. Нарешті, є і такі, хто байдужий до політики, кому, можливо, вона здається нудною, оскільки практично ніяк не пов’язана з тими речами, які є для них найбільш значущими. Кожен із цих підходів містить у собі якесь зерно (а то і більше) істини про політику. Дійсно, в реакції більшості з нас на політику в тій чи іншій мірі присутні всі ці відчуття, а їх співвідношення змінюється залежно від часу і подій. У політики багато облич і вона може бути силою як добра, так і зла. Проте ядро політики – це, перш за все, люди, які ухвалюють важливі рішення відносно себе та інших.

Предмет політики складають людські рішення, а політична наука – це вивчення таких рішень ... говорячи про політику, ми маємо на увазі форми діяльності, пов’язані з контролем за ухваленням публічних рішень щодо певного населення і на певній території, де цей контроль може бути підкріплений владними й примусовими засобами. Політика відсилає нас до процесів і конфліктів, що стосуються використання таких засобів, до вирішення питань про те, хто і з якою метою почне їх застосовувати” [1, с. 17–19].

У своєму дослідженні автори виокремлюють три основних системних функції у політичній системі суспільства, а саме: соціалізації, рекрутування й

комунікації, які хоча прямо не пов'язані з формуванням і реалізацією державної політики, однак є надзвичайно важливими для політичної системи. Системними їх іменують тому, що саме вони визначають, чи система буде збережена, чи вона змінюватиметься. Таким чином, вищезначені функції відіграють вирішальну роль в інституціоналізації та забезпеченні реалізації політичного процесу, підкріплюючи і загалом уможлиблюючи його [1, с. 83].

У своїй “функціональній” моделі політичної системи Г.Алмонд визначає три аналітичних рівні, вказуючи на зв'язок груп функцій макросистеми з діяльністю окремих інститутів (груп, індивідів), залучених до системної організації в якості її елементів.

Перший блок (рівень процесу, process functions) пов'язаний зі входом, тобто впливом середовища на політичну систему, що, своєю чергою, проявляється у здійсненні політичними інститутами тих чи інших функцій, причому відбувається це в динамічному, процесуальному розрізі. Складається він із таких елементів: артикуляції інтересів (групові об'єднання), агрегування інтересів (партії), вироблення політичного курсу (парламент), реалізації політики (виконавча влада), арбітражу (судові органи) (див. рис. 2.2).

У другому блоці (рівень системи, system functions) відбувається адаптування суспільства до існуючої політичної системи, від якої залежать або перспективи її стабільного відтворення або її радикальної зміни. Сюди входить, по-перше, функція соціалізації (приспосовування) індивідів до стандартів і цінностей політичної системи, пов'язана з соціальними інститутами родини, школи та церкви.

По-друге, це функція рекрутування прибічників чи противників системи, активних і пасивних громадян, у т.ч. тих, хто в подальшому професійно займатиметься політичною діяльністю.

По-третє, це функція політичної комунікації, забезпечення виконання якої реалізується шляхом інформаційної, пропагандистської й маніпулятивної роботи засобів масової інформації та інших подібних організацій.

Третій блок (рівень управління, policy functions) призначений для вирішення завдань, пов'язаних із управлінням колективними ресурсами суспільства: їх здобуттям чи освоєнням, структурним регулюванням і розподілом. Далі шляхом зворотного зв'язку вищеописаний цикл замикається, оскільки результати діяльності блоку управління мають якимось чином змінити соціальне середовище, що в підсумку підсилить або послабить стійкість політичної системи [1].

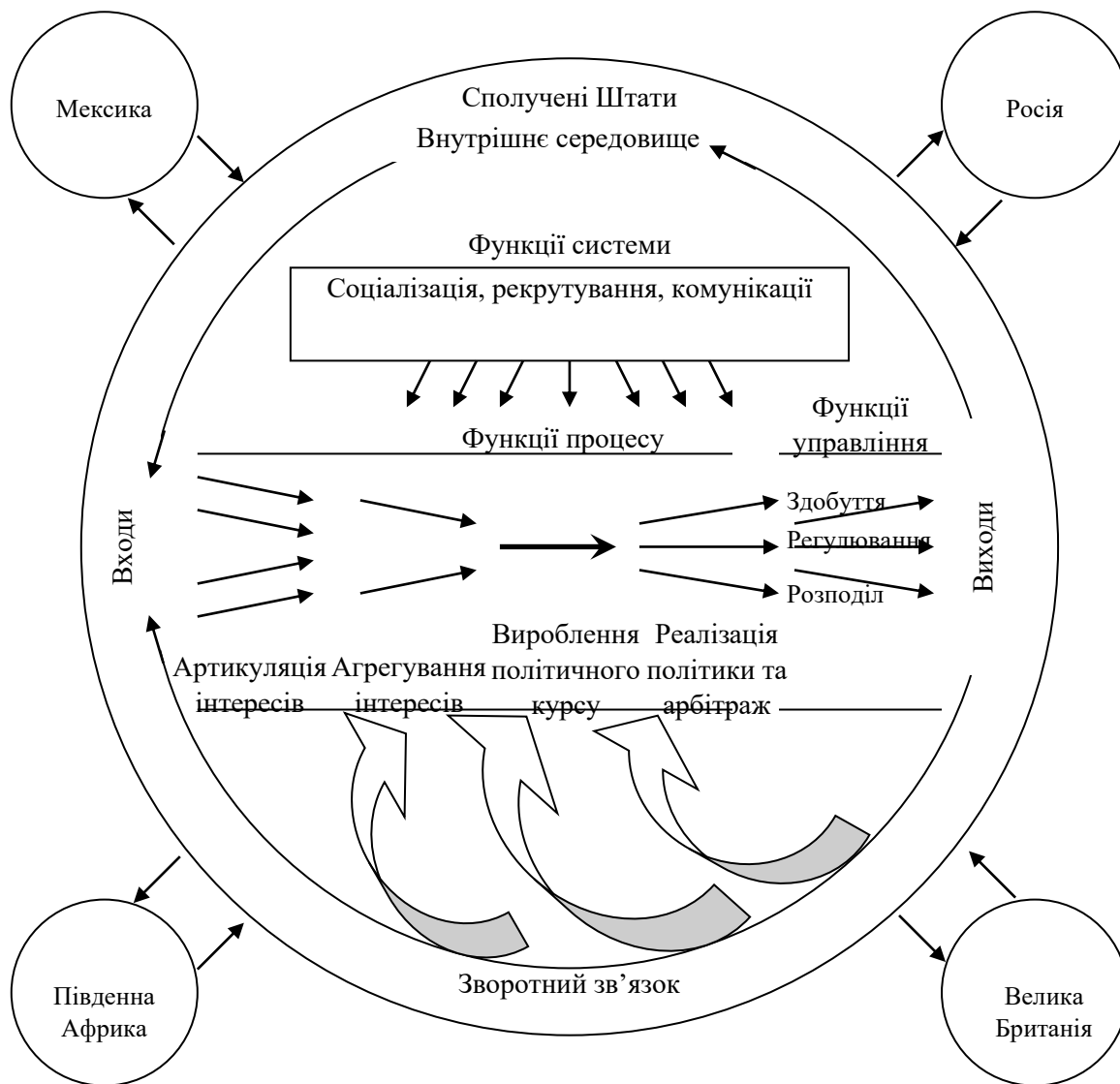


Рисунок 2.2 – Модель політичної системи за Г.Алмондом  
(побудовано на основі [1])

Основоположну ідею Т.Гоббса щодо ототожнення політичних комунікацій, що поєднують верховну владу суверена з виконавчими, судовими та іншими органами, з нервами державного управління, продовжено К.Дойчем, який трактує політичну систему як мережу комунікацій та інформаційних потоків, пропонуючи власну “кібернетичну” модель політичної системи, що висвітлено у книзі “Нерви управління: моделі політичної комунікації та контролю” (1963) (див. рис. 2.3).

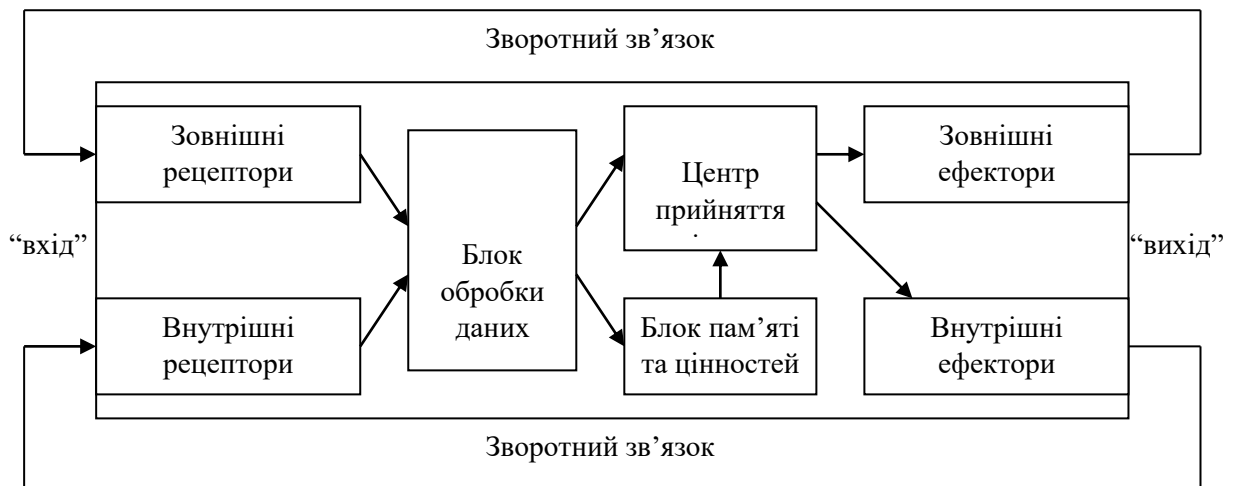


Рисунок 2.3 – Спрощена модель політичної системи за К.Дойчем  
(побудовано на основі [32])

К.Дойч розглядає уряд як суб'єкт державного управління, який мобілізує політичну систему шляхом регулювання інформаційних потоків і комунікативних взаємодій між середовищем та системою, окремими блоками всередині самої системи, що базуються на принципі зворотного зв'язку. В його моделі політичної системи виокремлюються чотири блоки, пов'язані з різними фазами проходження інформаційно-комунікативних потоків, а саме: одержання і відбір інформації; обробка та оцінювання інформації; прийняття рішень; втілення рішень зі зворотним зв'язком. Таким чином, по-перше, політична система одержує інформацію через своєрідні рецептори (зовнішньополітичні та внутрішньополітичні), до яких відносять інформаційні служби, центри вивчення суспільної думки, агентурну мережу тощо; на цьому етапі проходить селекція, систематизація і первинний аналіз одержаних даних. По-друге, на наступній фазі

підлягає обробці в рамках блоку пам'яті та цінностей будь-яка відібрана нова інформація, де вона, з одного боку, співставляється з наявною старою інформацією, а з іншого – проходить оцінювання через призму цінностей, норм та стереотипів. По-третє, після одержання підсумкової оцінки ступеня відповідності політичної ситуації своїм пріоритетам і меті, уряд приймає відповідне рішення щодо регулювання поточного стану системи. На останній фазі ефектори (виконавчі органи) втілюють рішення у життя, а в подальшому ці результати перетворюються на нову інформацію для рецепторів через зворотний зв'язок, що виводить систему на новий цикл функціонування. В політичній системі автор виокремлює три основних типи комунікацій: особисті, неформальні комунікації; комунікації через організації; комунікації через засоби масової інформації. Він був переконаний, що всі інститути і механізми державного управління є відносно самостійними структурами, однак контролюються інформаційною елітою – дейтократією. Політика розуміється автором як соціальна цілісність, структури й інститути якої відповідно продукують, отримують та опрацьовують інформацію [32].

У своїй монографії В.В.Тертичка систематизує наукову парадигму державної політики, розкриває “зміст, принципи й методологію її аналізу. Змістові та структурно-функціональні особливості державної політики розглядаються автором в контексті визначення умов і динаміки державно-політичних процесів, оцінювальних підходів та демократичних перспектив суспільного розвитку”. Науковець зазначає, що “... державна політика «відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складнощі, суперечливість та знаходити шляхи вирішення цих проблем”. В широкому розумінні державну політику можна визначити як обирання державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю при вирішенні суспільних проблем. Визначення державної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності (бездіяльності) державних інституцій, що здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано стосовно

певної проблеми або сукупності проблем і впливає на життя суспільства, допомагає зрозуміти суть і зміст феномена державної політики у нашому складному суспільному сьогодні. Концептуальні засади державної політики, за твердженням дослідника, – це система «теоретично розроблених і законодавчо закріплених загальних принципів і пріоритетів управління державою, що фіксують стратегічні напрями національної, економічної, соціальної, оборонної, гуманітарної, екологічної та іншої внутрішньої і зовнішньої політики України на найближчі роки й стратегічну перспективу». Державно-політичні рішення як основа здійснення державної політики відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві, оскільки є результатом діяльності суб'єктів процесу політики і спрямовані на вирішення проблем державного рівня. Вони мають свої кваліфікаційні ознаки й характеристики та визначаються як ідеальний результат діяльності й оптимальні засоби досягнення мети в роботі державних інституцій, а також мають імперативне значення для їхньої компетентності. Відповідно державне управління у якості владного механізму реалізації державної політики у практиці суспільної дійсності є або досконалим урядуванням, або забюрократизованим процесом. Для сьогоднішньої України, підсумовує вчений, "... грамотне використання владних механізмів впровадження державно-політичних рішень є нагальною необхідною передумовою демократичного розвитку держави. Широта, глибина й ефективність задіяння відповідного інструменту має відповідати державній стратегії розвитку країни та адекватно відображати впроваджувану доктрину" [121, с. 5–7, 649–653].

О.Л. Валевський досліджує концептуальні засади аналізу та творення державної політики, аналізує механізми її впровадження. Політичний аналіз, зазначає він, "... спрямований передусім на забезпечення ефективності державно-управлінських рішень та покращення функціонування системи державного управління. Ефективна державна політика безпосередньо залежить від наявності політичної системи, яка забезпечує динаміку суспільного розвитку, та оптимальної системи державного управління. До розуміння державної політики необхідно відносити такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які

найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства. Саме від стратегічної культури політичної еліти та аналітичної спільноти залежить ефективність впровадження державної політики”.

Для забезпечення розробки якісних моделей державної політики ці принципи прозорості, підзвітності та ефективності мають бути покладені в основу діяльності державних інститутів. Отже оперативне реагування на триваючі зміни в суспільстві й державі, що є інструментарієм розробки державної політики; розгляд проблемної ситуації з використанням комплексного підходу у взаємозв'язку з іншими проблемами; орієнтування проекту державної політики на отримання чітких результатів.

Відповідно на думку науковця наразі вітчизняне суспільство потребує підвищення рівня стратегічної культури державної політики, з яким пов'язується розробка концепцій подальшого розвитку суспільства.

В Україні тільки-но починає формуватися розгалужена інфраструктура професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб'єктів політики, що визнано базовим чинником формування стратегічної культури суспільства, що потребує зусиль для формування сталих фахових цінностей та традицій у професійному аналітичному середовищі від наукової громадськості та держави. При цьому особливу увагу слід приділити покращенню підготовки фахівців з політичного аналізу в закладах вищої освіти [12, с. 4, 290–294].

Автори праці “Державна політика” переконані, що політика є важливою сферою діяльності суспільства та держави, наголошуючи на тому, що саме від її ефективності залежить успішність держави, благополуччя суспільства та гідне життя кожної людини. Сучасна українська державна політика зазнала кардинальних змін і формується та реалізується в надзвичайно складних внутрішніх і зовнішніх економічних та соціально-політичних умовах. Але при цьому відзначається інтенсивний перебіг становлення нової європейської моделі української державної політики, що сприяє розбудові модерної європейської країни [29, с. 5].

Книга канадського фахівця з аналізу державної політики М.П.Брауна –

видання, написане спеціально для державних службовців України. У ній висвітлюються різні підходи до питань формування й аналізу політики, подано їхні переваги й вади, детально викладається весь процес аналізу на регіональному та національному рівнях. Він, зокрема, стверджує, що при визначенні поняття державної політики найближчою до істинної буде та дефініція, яка поєднує два визначальні фактори – наміри і впливи [10, с. 15]. Автор схиляється до такого агрегованого терміна: “... політика – це обраний особою, «державними органами, урядом напрям дій, завдяки якому вони задовольняють певні свої потреби чи використовують свої можливості, який відображається в досягнутих результатах і в реальному впливові на життя суспільства [10, с. 55]», та відповідно сама політика є динамічним процесом”.

Л.А.Пал у своїй книзі пропонує аналізувати державну політику комплексно починаючи від визначення проблеми, цілей та знарядь політики і до її втілення в життя та проведення оцінок її політичних, економічних і соціальних наслідків. У Канаді опис розвитку аналізу політики та його особливостей поєднується з обговоренням питань аналізу політики з урахуванням нових поглядів на роль ідей, експертизи, демократії й сучасної держави в контексті “цілісної картини” міжнародного економічного, політичного, технологічного та екологічного становища.

“Сьогодні майже неможливо читати газети або дивитися телебачення й не помітити урядової “політики”.

Ми дізнаємося про економічну політику, соціальну політику, природоохоронну політику, про спроби змінити політику, переглянути політику, оновити політику, підірвати політику та наглядати за політикою.

Корпорації ведуть мову про політику компаній, бюрократи посилаються на нормальну політику, і навіть окремі особи іноді мають політичні погляди на певні проблеми.

Світ переповнений політикою” [76, с. 21], – зазначає автор. Термін “державна політика” він трактує як “напрям або утримання від неї, обрані державними органами для розв’язання певної проблеми або сукупності взаємно

пов'язаних проблем” [76, с. 22].

Опираючись на здобутки попередників, дослідників теорії загальних систем (кібернетики), Л.А.Пал говорить про застосування двох базових понять цієї галузі, а саме детектора (засобу виявлення) та ефектора (засобу виконання), зображених на рис. 2.4.

Відтак, інформація, що циркулює у сфері державної політики, має дві базові функції.

Перша – це ефектор (реакція на запитання; розповсюдження, у т.ч. цілеспрямоване; спонукання – підказка, переконування чи норматив; консультація), коли уряд намагається змусити громадськість певним чином змінити свою поведінку, розповсюджуючи інформацію, переконуючи або радячи. Таким чином, уряд намагається підштовхнути, переконати і спонукати громадян дотримуватися певних орієнтирів чи норм. Основне те, що коли уряд використовує інформацію як ефектор, то він залежить від уваги і добровільної згоди виконувати запропоноване.

Друга функція – детектор (добровільний і прямий (опитування, спеціальні комісії для розслідування та постійні комісії) запит), реалізована, в основному, у вигляді соціологічних обстежень та анкет.

В більшості випадків сучасні спроби уряду порадитися з народом можна розглядати як вдавання уряду до детекторів з метою залучити громадян, яких стосується певне питання, до визначення проблеми, її структурування й пошуку шляхів її розв'язання [76, с. 207–216].

Клод Елвуд Шеннон – “батько теорії інформації” – своїми публікаціями заклав підґрунтя для подальших теоретичних і прикладних досліджень різних сфер загальної теорії зв'язку, теорії автоматів, електротехніки, теорії інформації та лінгвістики, до яких, зокрема, відносять теорії аналізу і синтезу релейних пристроїв, теорію ймовірнісних схем, теорію передачі інформації тощо. Він створив основи теорії інформації і значною мірою зумовив своїми роботами розвиток загальної теорії дискретних автоматів, які складають два великі розділи кібернетики, що займають в ній чи не центральне значення [133, с. 5].

РЕСУРСИ				
	Центральність	Фінансові ресурси	Владні повноваження	Організація
ЕФЕКТОРИ	Реакція на запитання	Грант	Державне регулювання	Пряме постачання
	Розповсюдження інформації <ul style="list-style-type: none"> <li>• цілеспрямоване</li> <li>• загальне</li> </ul> Спонування <ul style="list-style-type: none"> <li>• підказка</li> <li>• переконування</li> <li>• нормативи</li> </ul>	Субсидія <ul style="list-style-type: none"> <li>• пряма</li> <li>• підйома</li> </ul> Страховання та податкові видатки Уповноважена закупівля <ul style="list-style-type: none"> <li>• з вигодами для уряду</li> <li>• з вигодами для постачальника</li> <li>• з вигодами для споживача</li> </ul>	• визнання • уповноваження • обмеження  Саморегулювання  Санкції <ul style="list-style-type: none"> <li>• припинення чинності</li> <li>• штрафна санкція</li> <li>• затримання (ув'язнення)</li> </ul>	Державна корпорація  Приватно-державна корпорація
ДЕТЕКТОРИ	Добровільний запит  Прямий запит <ul style="list-style-type: none"> <li>• опитування</li> <li>• спеціальні комісії</li> <li>• постійні комісії</li> </ul>	Винагорода  Закупівля	Обов'язок показувати  Обов'язок реєструвати  Обов'язок звітувати  Допит  Інспектування	Турнікет  Сканери <ul style="list-style-type: none"> <li>• постійні</li> <li>• рухомі</li> </ul>
	МІНІМАЛЬНИЙ	ПРИМУС		МАКСИМАЛЬНИЙ

Рисунок 2.4 – Знаряддя політики за Л.А.Палом  
(побудовано на основі [76, с. 209])

Згідно з уявленнями К.Е. Шеннона, інформація циркулює в середовищі за певним алгоритмом, зображеним на рис. 2.5.

Так, складовими цього алгоритму є: 1. *Джерело інформації*, що створює повідомлення чи послідовність повідомлень, які повинні бути передані приймачеві. Повідомлення можуть бути різних типів: а) послідовність літер як в системах телеграфу і телетайпу; б) деяка функція часу як в радіо або телефонії;

в) функція часу та інших змінних як в чорно-білому телебаченні; г) дві або більше функцій часу, як це представлено в “тривимірній” передачі звуку або в системі, яка розрахована на обслуговування декількох індивідуальних каналів мультиплексним методом; д) кілька функцій від кількох змінних (кольорове телебачення); е) зустрічаються також різні комбінації, наприклад, в телебаченні з каналом звукового супроводу.

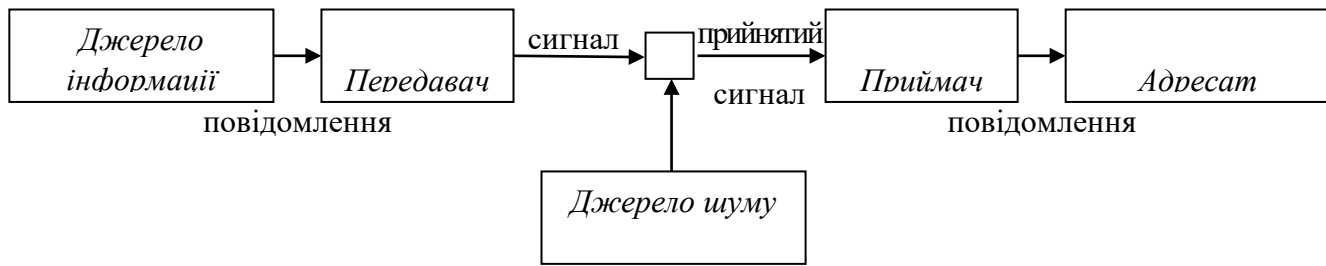


Рисунок 2.5 – Загальна схема системи зв’язку за К.Е.Шенноном  
(побудовано на основі [133, с. 245])

2. *Передавач*, який переробляє деяким чином повідомлення в сигнали, що відповідають характеристикам певного каналу. 3. *Канал* – це середовище, що використовується для передавання сигналу від передавача до приймача. Каналом може бути пара проводів, коаксіальний кабель, смуга радіочастот, промінь світла тощо. 4. *Приймач* зазвичай виконує операцію, зворотну по відношенню до операції, здійсненої передавачем, відновлюючи повідомлення за сигналами. 5. *Адресат* це особа (або апарат), для якого призначене повідомлення [133, с. 245–246].

Праці канадського філософа, філолога, літературного критика, дослідника впливу медіа як засобів комунікації на аудиторію, літературознавця, соціолога, культуролога, видатного представника техніцизму в філософії культури М.Мак-Люена суттєво вплинули на подальший розвиток світової науки, культури, філософії. Окремі гіпотези якого наразі перетворилися на аксіоми сучасної цивілізації, де сучасна маклюеністика до цього часу розробляє цілу низку його оригінальних положень. З настанням електронної доби, символом якої є

аудіовізуальна апаратура, людська свідомість приєднується до замкненої глобальної системи відеокommунікації, що сприяє розвитку мозку, та відповідно виникає прообраз нової цивілізації – електронного родоплемінного ладу, ери планетарного уніформізму або за Мак-Люеном, “глобального села”. У книзі “Галактика Гутенберга. Становлення людини друкованої книги” ідеї М.Мак-Люена прості і сприймаються легко. Власне писемність він обирає основним предметом свого інтересу, що є основною технологією та покладена в лежить в основу всіх інших технологій європейської цивілізації. Отже є визначальною формою спілкування і людської свідомості. За Мак-Люеном, писемність розколює аудіотактильну єдність свідомості племінної людини і висуває на перший план візуальну складову людської чуттєвості. Особливий наголос робиться на алфавітній писемності. А друкована технологія як гранична форма розвитку писемності довершує вказаний розкол. Цей катаклізм і є джерелом всіх наших проблем – від соціальних до психологічних. Але, так би мовити, на щастя, в наш час відбувається перехід до електронних технологій, що, своєю чергою, обіцяє виправити наявний стан справ [67].

Американський математик-теоретик, “батько кібернетики”, базові засади якої пов’язані з теоріями інформації та управління, Н.Вінер обґрунтовує у своїй праці – “Кібернетика чи управління та зв’язок у тварині і людині” – основну тезу: уподібнення процесів управління і зв’язку в машинах, живих організмах і суспільствах, незалежно від того, чи це суспільства тварин (мурашник), чи людей. Суть цих процесів перш за все полягає у процесах передавання, зберігання і оброблення інформації (різних сигналів, повідомлень, відомостей), яку, незалежно від її конкретного змісту і призначення, можливо визначити як певний вибір між двома чи більшою кількістю значень, наділених відомими ймовірностями (селективна концепція інформації). Все це дозволяє підійти до розгляду всіх процесів з єдиним мірилом та статистичним апаратом, що дозволяє визначити загальну теорію управління і зв’язку – кібернетику. Отже Н.Вінером певна кількість інформації (кількість вибору) ототожнюється з негативною ентропією і стає однією з фундаментальних характеристик явищ природи подібно

до кількості речовини або енергії, що обґрунтовує тлумачення кібернетики як теорії організації, як теорії боротьби з фатальним зростанням ентропії або світовим хаосом.

Тому поглинання інформації відбувається із зовнішнього середовища і використовується діючим об'єктом для вибору правильної поведінки. Тобто відбувається лише прийом і передача інформації, а не її створення, також за умови часткового втрачання або зникнення цієї інформації. Інформація спотворюється перешкодами, “шумом” на шляху до об'єкта та всередині нього і втрачається для останнього, власне тому боротьба з ентропією – це боротьба з шумом, що викривлює інформацію [13, с. 17–18].

З кібернетичних позицій автор розглядає проблеми техніки, фізики, біології, фізіології, медицини, психології, соціології. Він переконаний, що кібернетика дасть можливість об'єднати і упорядкувати величезний матеріал з різних галузей та сфер, налагодити співпрацю вчених різних спеціальностей, озброїти їх спільною мовою і загальними методикою й методологією. У працях засновник кібернетики не обмежується спеціальними науковими питаннями. Він замислюється над суспільною місією кібернетики, переходить до розгляду філософських і моральних проблем; виклад теоретичних положень переплітається із публіцистичним стилем, спеціальні дослідження – з вільними роздумами про подальший розвиток науки і шлях людини в ній.

На переконання Н.Вінера був переконаний соціальне та економічне управління можна аналізувати на основі тих самих загальних положень теорії управління системами, які створені людьми, тому що концептуальні схеми, які визначають поведінку тварин, ідентичні схемам, реалізованим у машинах та складних технічних системах, що було обґрунтовано у праці вченого “Кібернетика та суспільство”. Основна ідея кібернетики полягає в тому, що світ складається із систем, які взаємодіють між собою за допомогою зворотного зв'язку; вони реагують на інформацію, трансформують її та відповідають на неї. Автор наголошує на тому, що за відсутності зворотнього зв'язку не існувало б життя у широкому значенні цього слова. Тобто кібернетика намагається зрозуміти

процеси сприйняття та перероблення інформації у будь-яких системах, а також те, як системи змінюються під впливом тієї чи іншої інформації [14].

Англійський психіатр, дослідник складних систем з позицій кібернетики В.Р.Ешбі обґрунтовує у своїх працях можливість широкого застосування кібернетичних ідей у найрізноманітніших сферах людської діяльності, та наголошує на тому, що розвиток кібернетики, яка займається вивченням систем будь-якої природи, здатних сприймати, зберігати і переробляти інформацію та використовувати її для управління й регулювання, надає новий поштовх для філософського аналізу понять “управління”, “регулювання”, “координація”. Саме його науковим пошукам ми завдячуємо появі одного з основних принципів управління закону необхідної різноманітності Ешбі, тобто автор був переконаний – якщо система знаходиться в керованому стані, то на випадок будь-якої зовнішньої дії, здатної вивести систему із допустимого стану, існує така її реакція, що повертає систему в один з допустимих станів [136, с. 293–302].

Соціолог і публіцист, засновник теорії постіндустріального (інформаційного) суспільства Д.Белл визначає основні тренди, які будуть домінуючими в умовах нового соціального порядку (формування сервісної економіки, провідна роль професійного й технічного класу, центральна роль теоретичних знань, планування і прогнозування технологій, розквіт нової інтелектуальної технології), обґрунтовуючи його структуру і природу панівного в ньому технократичного класу.

“Постіндустріальне суспільство”, – за Д.Беллом, – “ґрунтується на послугах. Тому це гра між людьми. Основне значення мають вже не м’язова сила і не енергія, а інформація. Основною дійовою особою стає професіонал, тому що його освіта та досвід дозволяють йому відповідати всім вимогам, що висувуються в постіндустріальному суспільстві. Якщо індустріальне суспільство визначається кількістю товарів, що вказує на рівень життя, то постіндустріальне суспільство визначається якістю життя, що вимірюється послугами й різноманітними зручностями – охороною здоров’я, освітою, відпочинком і культурою, – які стають бажаними й доступними для кожного... Інформація стає основним

ресурсом, а всередині організацій – джерелом сили” [7, с. 171–172]. Автор наголошує на тому, що для сучасної державної політики другої половини ХХ ст. характерними є три основоположні елементи, а саме: вплив зовнішньої політики, орієнтація суспільства на майбутнє і зростання ролі “технічного” прийняття рішень. Однак надлишок інформації створює величезні проблеми для суспільства і перешкоджає реалізації політичних процесів. “Сам факт існування нині безлічі нових шляхів отримання інформації й набуття досвіду диктує необхідність усвідомленого розуміння процесів вироблення концепцій як засобу організації інформації, що надходить до індивіда з метою розроблення прогностичних схем осмислення особистого досвіду” [7, с. 568].

Д.Белл, розробляючи теорію постіндустріального суспільства, в підсумку ототожнює його з інформаційним, для якого він виокремлює низку принципово нових проблем, таких як: колосальний обсяг інформації, який людина має поглинути внаслідок розширення різноманітних сфер (економічної, політичної, соціальної); характер інформації стає все більш специфічним; з’являється все більша потреба в осмисленні інформації; обмеженість обсягу інформації, який людина здатна засвоїти.

Філософ Ю.Хабермас, досліджуючи феномен демократії, твердить, що “ми можемо розрізнити між владою, яка виникає в процесі комунікації, і владою, що застосовується адміністративно. У діяльності політичної громади зустрічаються і поєднуються, накладаючись одне на одного, два протилежні процеси: з одного боку, комунікативне формування легітимної влади, яка виникає (народжується) у вільному від будь-якої репресивності процесі комунікацій політичної громади, а з іншого – таке забезпечення легітимності через політичну систему, за допомогою якої адміністративна влада намагається управляти політичними комунікаціями...; сформована завдяки комунікаціям законна влада може впливати на політичну систему таким чином, що візьме під свій контроль з’ясування пропонуваніх громадською думкою підстав, виходячи з яких повинна здійснюватися раціоналізація адміністративних рішень. Таким чином, не все належить владі та волі адміністративної системи, якщо введена нею ж в дію політична комунікація в

ході дискурсу завдяки контраргументам позбавить цінностей ті нормативні підстави, які висунуті цією системою” [129, с. 50; 70]. Відтак, основна, продуктивна сила комунікації, за Ю.Хабермасом, полягає у формуванні фундаментального (третього) ресурсу – взаєморозуміння і солідарності поряд із двома іншими – грошима і владою, реалізованого в процесах прийняття політичних рішень з урахуванням ціннісних орієнтацій, цілей, норм та фактів.

Книга одного з найбільш авторитетних соціологів сучасності А.Етционі присвячена актуальним питанням міжнародних відносин ХХІ століття. Автор виходить з того, що найгостріші проблеми, з якими зараз стикається людство, – розгул тероризму, розповсюдження зброї масового ураження, зміна клімату, пандемії, кіберзлочинність – мають загальнопланетарний характер. Їх вирішення можливе тільки шляхом об’єднання зусиль всіх держав і народів. На основі розробленої ним протягом декількох десятиліть комунітарної теорії А.Етционі пропонує оригінальне бачення глобальної архітектури, що складається після “холодної війни”. На його думку, відбувається формування свого роду світового уряду, що забезпечує життєво важливі інтереси всіх людей, перш за все – безпековий. Автор стверджує, що “в міру розповсюдження освіти і засобів комунікації в усе більшій кількості країн розширюється коло людей, активно залучених в політику в тому сенсі, що вони слідкують за перебігом державних справ і реагують на них... суспільство стало більш ідеологізованим. Максимізація особистого інтересу досі відіграє важливу роль, однак більшого значення набувають моральні цінності, а, відповідно, й легітимність” [135, с. 149–150]. Відтак, новітні технології значною мірою розширюють можливості комунікацій, узгоджених дій, влади й управління у загальносвітовому масштабі.

Французький соціолог і філософ Ж.Бодріяр у своїй праці “Симулякр і симуляція” попереджав суспільство про наступ симулякрів третього порядку – симулякрів, заснованих на інформації, моделях, кібернетичній грі, сутність яких полягає в тотальній операційності, гіперреальності, прагненні до тотального контролю. Автор переконує читача в тому, що “ми перебуваємо у світі, в якому дедалі більше інформації і дедалі менше смислу. Можливі три гіпотези: 1) або

інформація продукує смисл ..., але їй не вдається компенсувати раптову втрату значення в усіх сферах. Спроби повторно ін'єктувати через засоби інформації повідомлення та змісти виявляються марними: втрата, поглинання смислу відбувається швидше, ніж його повторна ін'єкція... Це ціла ідеологія свободи слова, засобів інформації... 2) або інформація не має нічого спільного із значенням... Це гіпотеза К.Е.Шеннона: гіпотеза, відповідно до якої сфера суто інструментальної інформації, технічний медіум не передбачає ніякої доцільності смислу і, відтак, також не має брати участі в оцінювальному судженні... 3) або зовсім навпаки, між двома явищами існує чіткий та необхідний взаємозв'язок – тією мірою, якою інформація прямо руйнує або нейтралізує смисл і значення. Втрата смислу прямо пов'язана з підривною та відстрашувальною дією інформації, засобів інформації та засобів масової інформації” [9, с. 117–118].

Ж.Бодріяр критикує інформаційний світ, зазначаючи: “...інформація розчиняє смисл і розчиняє соціальне в чомусь схожому на туманність, призначену зовсім не для зростання нового, а навпаки, для тотальної ентропії” [9, с. 120]. Автор застосовує цей термін, щоб унаочнити факт того, що величезні інформаційні потоки сприяють лише нейтралізації смислу, виснаженню суспільства, а не привнесенню в нього нових сил і можливостей, створюючи тим самим оптимальне, сприятливе середовище для маніпулювання масами та їхньою реальністю.

Біолог, філософ, педагог, інформаційний теоретик Том Стоуньер досліджує концепт інформації, що дає йому змогу з великою правдоподібністю пояснити існуючу еволюційну теорію розвитку суспільства. Він розглядає існуючий матеріальний світ з погляду ентропійної, динамічної еволюції рівноваги – енергія-матерія-інформація. Автор стверджував, що інформацію можна накопичувати і зберігати для майбутнього використання подібно до капіталу, тобто у постіндустріальному суспільстві національні інформаційні ресурси перетворюються в найбільш потенційне джерело багатства. Саме тому слід всіма силами розвивати насамперед нову галузь економіки – інформаційну. Промисловість у новому суспільстві за загальними показниками зайнятості та своєї частки в

національному продукті поступиться місцем сфері послуг, яка переважно полягатиме у збиранні, обробленні та різних видах надання необхідної інформації [113].

Письменник і консультант в галузі менеджменту П.Ф.Друкер у своїх працях докладно аналізує основні світові трансформації, що нині відбуваються, починаючи з епохи капіталізму до суспільства знань, розглядаючи при цьому радикальний вплив, який вони будуть мати на суспільство, політику і бізнес наразі, а також у найближчі роки. Цей пошук і проникливий аналіз основних світових трансформацій пояснює як ми рухаємося з суспільства, що базується на капіталі, землі та робочій силі, до суспільства, первинним джерелом якого є знання, а ключовою структурою – організація. Відтак, ядром концепції П.Друкера є ідея подолання традиційного капіталізму, причому основними ознаками зрушень є перехід до економічної системи від індустріального господарства, що ґрунтується на знаннях та інформації, подоланні капіталістичної приватної власності, формуванні нової системи цінностей сучасної людини і трансформації національної держави під впливом процесів глобалізації економіки та соціуму. П.Друкер вважав, що сучасна епоха є періодом радикальної перебудови, пов'язаної з розвитком нових інформаційно-телекомунікаційних технологій, коли людство отримало реальний шанс перетворити капіталістичне суспільство в засноване на знаннях суспільство [141].

Японський соціолог і футуролог Й.Масуда, праці якого зосереджені на дослідженні понять “інформація” та “комунікація”, залишив слід у світовій історії як один із авторів, “батько” інформаційного суспільства. Його професійна та академічна діяльність відіграли вирішальну роль у стратегічному визначенні моделі японського технологічного суспільства, а він сам був одним із піонерів у концептуалізації своєї провідної ідеї суспільства, заснованого на інформації. Автор описує інформаційний простір як поле, складові частини якого пов'язані між собою мережами інформації, що характеризується трьома основними ознаками: інформація не має кордонів; вона складається з елементів, що є похідними і залежними від дії, орієнтованої на мету діяльності; інформація є

ієрархічною, місткою і організовується тими, хто її використовує і створює [145].

Американський письменник, соціолог та футуролог, один із авторів концепції “інформаційної цивілізації” Е.Тоффлер у своїй книзі “Третя хвиля” розробляє й обґрунтовує теорію постіндустріального суспільства. Автор загалом поділяє людську цивілізацію на три фази: аграрну фазу Першої Хвилі, індустріальну фазу Другої Хвилі та фазу Третьої Хвилі (інформаційної), яка, за Е.Тоффлером, тільки починається, ламаючи в усьому світі усталені уявлення, звичаї та традиції. “Ця нова цивілізація”, – за твердженням дослідника, – “настільки глибоко революційна, що ставить під сумнів усі наші колишні уявлення. Всі старі способи мислення, старі формули, догми й ідеології незалежно від того, як високо їх цінували та якими корисними вони були в минулому, більше не відповідають обставинам. Світ, який швидко формується через зіткнення нових цінностей і технологій, нових геополітичних відносин, нових стилів життя й засобів сполучення, вимагає абсолютно нових ідей і аналогій, класифікацій і концепцій. Ми не можемо втиснути зародковий завтрашній світ у вчорашнє традиційне, затишне житло. Не годяться вже й ані ортодоксальні напрями думок, ані ортодоксальні настрої” [124, с. 14].

У науковця знаходимо такі рядки: “Всі групи людей – від первісних часів до сьогодення – залежать від спілкування між собою безпосередньо, віч-на-віч. Але потрібні були також засоби передавання інформації в просторі й часі... У цивілізації Першої Хвилі ці канали зв'язку обслуговували лише багатих і можновладців. Прості люди доступу до них не мали... Одним словом, в той час, як обмін інформацією віч-на-віч був відкритим для всіх, новіші системи передавання інформації за межі сім'ї або села були, по суті, закриті й використовувалися з метою суспільного або політичного контролю. Фактично вони були зброєю еліти... Друга Хвиля, котячись із країни в країну, розбила цю монополію на зв'язок у цент. Це відбулося не тому, що багатий і могутній раптом став альтруїстом, а тому, що технологіям Другої Хвилі та фабричному серійному виробництву потрібен був масовий інформаційний обмін, із чим колишні канали зв'язку просто не могли більше впоратися... Стало необхідно виробляти й

розподіляти не лише сировину, але й велику кількість інформації... На одному рівні промислова революція створила чудову комплексну суспільну систему з власною характерною технологією, власними громадськими інститутами й власними інформаційними каналами, які глибоко проникли один в один. Однак на іншому рівні вона розколола раніш єдине суспільство, створивши спосіб життя, наповнений економічною напругою, соціальними конфліктами й психологічними захворюваннями. Лише зрозумівши, як цей невидимий клин формував наші життя під час доби Другої Хвилі, ми зможемо реально оцінити дію Третьої Хвилі, яка починає наново формувати нас сьогодні” [124, с. 38–42]. Письменник порушує у своїй праці питання наслідків функціонування суспільства у фазі Третьої Хвилі – соціальних, екологічних, інформаційних, політичних, етичних та їхньої взаємопов’язаності.

Політичний економіст, публіцист та американський філософ Ф.Фукуяма, твердить, що процеси, які спостерігаються в сучасних розвинених суспільствах, мають дві складові. В економічній сфері здійснюється перехід від індустріального до інформаційного (постіндустріального) суспільства. Проте такого роду трансформація, що оптимістично віталася практично всіма, хто про неї писав, має, згідно з уявленнями Ф.Фукуяма, і зворотну, негативну за своїми соціальними наслідками, сторону. Такий “великий розрив” (the great disruption), що почав проявлятися приблизно з середини 60-х років ХХ ст. Ці зміни (скороминущість соціальних зв’язків, скорочення міжособистісних зобов’язань, а також кількості охоплених цими зв’язками людей) негативно позначаються на сучасних розвинених ліберально-демократичних суспільствах. Як показує накопичений досвід, сам по собі перехід до ліберального і демократичного типу суспільного устрою зовсім не гарантує задовільного економічного і політичного стану суспільства. Для цього необхідний ще й набір певних культурних, соціальних і ціннісно-нормативних характеристик, які одні суспільства мають в своєму розпорядженні, а інші – ні. Для позначення сутності процесів, породжених великим розривом, Ф.Фукуяма використовує поняття “соціальний капітал”, що визначається ним “як набір неформальних цінностей або норм, які поділяються

членами групи і які уможливають співпрацю усередині цієї групи” [128, с. 30]. Але одночасно з цим автор переконаний, що постіндустріальне (інформаційне) суспільство взагалі відрізняється стійким попитом на соціальний капітал, тому не можна вважати останній виключно “суспільним надбанням”, за яке повинне відповідати суспільство в особі держави в цілому. А тому автор вказує на широкі можливості державної політики, здатної зберігати і стимулювати зростання соціального капіталу.

Сфера наукових інтересів іспанського соціолога Мануеля Кастельса пов’язана із обґрунтуванням й дослідженням проблематики інформаційного суспільства в сучасному світі. Він всебічно аналізує фундаментальні цивілізаційні процеси, спричинені теперішньою принципово новою роллю інформаційних технологій. Автор формулює цілісну теорію, яка дозволяє оцінити фундаментальні наслідки впливу на сучасний світ революції в інформаційних технологіях, що охоплює всі сфери людської діяльності.

М.Кастельс досліджує виникнення нової універсальної соціальної структури, що проявляється при цьому в різних формах залежно від різноманітності культур та інститутів, та асоціюється з виникненням нового способу розвитку (інформаціоналізму), який сформувався у кінці ХХ століття. За задумом М.Кастельса суспільства організовані навколо людських процесів, структурованих та історично детермінованих у взаємодії з виробництвом, досвідом і владою. При цьому він детально розкриває цю систему понять та їхній взаємозв’язок, а також взаємодію із соціальними ідентичностями [48, с. 12–13].

Автор твердить: “у новому, інформаціональному способі розвитку джерело продуктивності полягає в технології генерування знань, обробки інформації і символічної комунікації. Зрозуміло, що знання та інформація є критично важливими елементами у всіх способах розвитку, оскільки процес виробництва завжди ґрунтується на певному рівні знань і на обробці інформації. Проте специфічним для інформаціонального способу розвитку є вплив знання на саме знання як на головне джерело продуктивності. Обробка інформації зосереджена на технології поліпшення обробки інформації як джерела продуктивності, в циклі

взаємодії між знаннями як джерелами технології і застосуванням технології для поліпшення генерування знань і обробки інформації. Ось чому, користуючись популярним і модним виразом, я називаю цей новий спосіб розвитку інформаціональним, побудованим на базі виникнення нової технологічної парадигми, заснованої на інформаційній технології” [48, с. 39]. Він переконаний у тому, що інформаційна політика проводиться в основному в просторі засобів комунікації і воює символами, однак при цьому пов’язана із цінностями й проблемами, які виникають із життєвого досвіду людей в інформаційну епоху [48, с. 507].

Відтак, у продовження зазначеного констатуємо, що проблематика державної інформаційної політики у вітчизняному науковому дискурсі артикулюється, починаючи з 2000-х років і не втрачає своєї актуальності до сьогодні. Оскільки інформаційний чинник у будь-якій сфері суспільної діяльності є одним із основоположних, на нашу думку, саме цим і зумовлено такий резонанс та суспільний інтерес вітчизняної науки до вказаної проблематики. Тому вважаємо за необхідне розкрити основні підходи до цієї проблеми, ґрунтуючись на базових поглядах українських вчених щодо неї, окреслити інформаційну політику держави як основу кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях.

Одна з перших в Україні спроб комплексного дослідження і висвітлення сутності, основних складових сучасної інформаційної політики була здійснена Г.Г.Почепцовим в межах філологічної науки. Особливу увагу автор приділив питанням побудови інформаційного суспільства, проблемам правового регулювання інформаційної сфери, становленню та впровадженню системи електронного урядування з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Йому вдалося ґрунтовно розкрити технологію використання інформаційних стратегій та ведення сучасних інформаційних воєн. На думку вченого, інформаційна політика аналізує організацію інформаційного простору, типи споживання інформаційного продукту на певній території, інформаційні уподобання населення; вона може допомагати у вирішенні економічних,

соціальних, військових завдань, оскільки сучасні суспільства значною мірою побудовані на своїй інформаційній складовій [81, с. 10].

Колектив авторів (М.З.Згуровський, М.К.Родіонов, І.Б.Жиляєв), які досліджують питання інформаційної політики з погляду технічної та економічної галузей науки, розкриває комплекс проблем, пов'язаних із законодавчим забезпеченням розвитку інформаційного суспільства в Україні. Серед пріоритетів вони розглядають "... основні ініціативи міжнародного співтовариства та професійної громадськості України щодо його розбудови. Зокрема зазначають, що «місце і роль будь-якої держави у світовій спільноті пов'язані з її спроможністю виробляти, споживати і застосовувати нові знання та технології. Ці ж процеси безпосередньо залежать від чотирьох складових – науки, освіти, виробництва та бізнесу, спільним інструментом для яких є інформаційні та комунікаційні технології. Однак відсутність послідовної державної політики в Україні, спрямованої на розбудову інформаційного суспільства та суспільства, заснованого на знаннях, призводить до спонтанного розвитку лише окремих фрагментів його початкової стадії – комунікаційного суспільства» [43, с. 9, 19].

Спираючись на інструментарій філософської та історичної наук, авторський колектив (Л.В.Губерський, Є.Є.Камінський, Є.А.Макаренко та ін.) у монографії розглядає "... нові тенденції та перспективи інформаційної політики України в контексті процесів європейської інтеграції. Ними висвітлюються її зовнішньополітичні, правові, безпекові, економічні та іміджеві чинники, аналізується інформаційно-комунікаційний ресурсний потенціал держави, характеризується увесь спектр мас-медійної сфери України: впровадження консолідованого електронного врядування, інноваційного розвитку інфраструктури та інформаційної індустрії, створення законодавчої бази для нових комунікаційних послуг, забезпечення свободи самовираження, плюралізму й незалежності засобів масової інформації та комунікації, розширення електронної комерції та використання безпечного Інтернету, збереження національної самобутності й культурної ідентичності тощо. Нині, за твердженням науковців, заявлена в доктринах зовнішньої та внутрішньої політики

інформаційна політика України засновано на ідеях та рішеннях всесвітніх самітів інформаційного суспільства, європейських конференцій з інформаційної політики, що формують принципи сталого інформаційного розвитку та міждержавних відносин як Європи загалом та окремих держав європейського регіону. У підсумку наукового дослідження стратегічних напрямів реалізації національної інформаційної політики України у XXI столітті вони визначають інтелектуальну та технологічну доміанти, стверджуючи, що наша держава наразі включена в поетапну реалізацію ідей прогресивної інформаційної політики та формування загальноєвропейських стратегій інформаційного розвитку, а метою сучасної інформаційної політики України є формування сильної, інформаційно розвинутої держави, активізація її регуляторної функції” [46, с. 8–10, 282].

Науковець Д.В.Дубов – представник політичної науки – займається вивченням проблем функціонування й подальшого розвитку кіберпростору як складової частини класичної та неокласичної політики. Він розглядає геополітичне й геостратегічне значення кіберпростору, його роль у глобальному суперництві, проблему забезпечення національних інтересів України в умовах зростання його геополітичної ролі та протистоянь у ньому. Автор погоджується з тим, що наразі з’являється все більше досліджень, пов’язаних із проблемою кібермогутності держав як здатності втілювати їхню волю й забезпечувати національні інтереси у кіберпросторі. Розбудова власного кіберсуверенітету, за Д.В.Дубовим, передбачає можливість держави самостійно й незалежно визначати внутрішні та зовнішні, політичні й геополітичні національні інтереси у кіберсфері, її спроможність самостійно визначатися з курсом внутрішньої й зовнішньої інформаційної політики, розпоряджатися власними інформаційними ресурсами та інфраструктурою національного інформаційного простору, гарантувати кібернетичну й інформаційну безпеку державі, суспільству та громадянам [37, с. 269–274].

Значний внесок у розроблення методології й практики дослідження державної інформаційної політики здійснили українські науковці, керуючись базовими підходами юридичної науки. Так, у монографії І.В.Арістової розглянуто

комплекс питань щодо “... сучасного стану державного управління в інформаційній сфері та нової державної інформаційної політики на основі узагальнення теоретичних засад управління, інформації, чинного законодавства, сучасного стану розвитку українського суспільства і його входження до інформаційного суспільства. Авторка обґрунтовує ідею про те, що державна інформаційна політика може слугувати методологічною базою формування відповідної політики державними органами України різного рівня, що адекватно відбиває сучасний стан розвитку нашого суспільства і його входження до європейського та світового інформаційного співтовариства. Дослідниця вважає, що першочергову увагу органи державної влади, політичні об’єднання і наукова громадськість повинні звернути на вирішення проблем розвитку концептуальних основ державної інформаційної політики (техніко-технологічної та соціально-політичної складових) і формування інформаційного законодавства України з урахуванням основних особливостей сучасного розвитку української державності. Правова основа державної інформаційної політики покликана, зокрема, забезпечувати координацію дій органів влади в єдиному інформаційному просторі, без якої неможливо усунути недоліки законодавства, уникнути конфронтації і конфліктності під час використання інформаційного простору України. Державна інформаційна політика України, що адекватно та динамічно повинна відбивати весь комплекс інтересів і пріоритети суспільства в інформаційній сфері, які змінюються в процесі його життєдіяльності, – одна з основних складових управління сучасною державою в умовах сьогодення, – багато в чому визначає темпи та рівень її розвитку, а також право займати гідне місце у світовому співтоваристві” [2, с. 6, 334–349].

Монографічне дослідження І.М.Сопілко присвячене теоретико-правовим засадам державної інформаційної політики України. Авторка “... на основі теорії інформаційного права й з урахуванням плюралістичності наукових підходів (нігілістичного, міждисциплінарного, просторового, правового, історико-матеріалістичного, інформаціологічного, органічного, безпекового, психологічного, інтегративного, догматичного, естатичного, технократичного,

праксеологічного і безсуб'єктного) дає визначення цьому поняттю як особливому інформаційному політико-правовому феномену, складовій державної політики, що формується як комплекс ідей, цілей, завдань, функцій, принципів, методів, заходів, програм і настанов, заснованих на загальних і специфічних закономірностях розвитку інформаційного суспільства та інформаційної держави в умовах глобальної інформатики, норм права, що віддзеркалюють національні інтереси України в інформаційній сфері через здійснення ефективної, систематичної, послідовної, алгоритмічної, системної та науково обґрунтованої стратегії в найбільш важливих сферах життєдіяльності державних і недержавних інституцій за визначальної участі держави, спрямованої на реалізацію стратегічних напрямів їх досягнення і виконання завдань з їх реалізації та контролю, тактичних шляхів та оперативних напрямів створення і реалізації положень інформаційної політики за окремими блоками цієї політики. Авторка розглядає правову природу державної інформаційної політики, визначає методологічні засади формування її неопарадигми, робить аналіз стану та структури її правового регулювання й пропонує магістральні напрями її удосконалення” [111, с. 9, 70–71].

Підхід, застосований О.М.Селезнєвою під час вивчення теоретико-методологічних основ інформаційного права України, проведення аналізу й узагальнень, дав змогу запропонувати авторську концепцію інформаційного права України і сформулювати визначення державної інформаційної політики, що в її розумінні є нормативно визначеною системою узгоджених дій органів державної влади і місцевого самоврядування, державних установ та організацій, спрямованих на розбудову демократичного інформаційного суспільства в Україні шляхом застосування новітніх інформаційно-комп'ютерних технологій та впровадження їх у повсякденне життя суспільства, а також сприяння поширенню, зберіганню та доступу до інформації. Авторка наголошує на надзвичайній важливості розробки наукового фундаменту становлення інституту інформаційної політики в Україні, підкреслюючи, що не маючи нормативного закріплення в чинному законодавстві, термін “державна інформаційна політика” набирає

скоріше філософсько-політологічного змісту, аніж юридичного. Ознаками державної інформаційної політики науковець вважає активну діяльність держави у нормативній сфері та практиці; її здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування, державними установами й організаціями; спрямованість на розбудову інформаційного суспільства, поширення його ідей та принципів; застосування та впровадження новітніх інформаційних технологій; забезпечення доступу до інформації, що виявляє демократичний характер інформаційного суспільства; сприяння поширенню та зберіганню інформації, що має значення як для спільноти, так і для окремого громадянина; підтримку державним фінансуванням [105, с. 37–39] тощо.

У межах державно-управлінської науки заслуговують на увагу наукові напрацювання В.І.Гурковського, В.Ю.Степанова, Ю.В.Нестеряка та Є.О.Романенка. Так, В.І.Гурковський, "... досліджуючи поняття державного управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні, зазначає, що роль держави в цьому процесі може базуватися на трьох ключових методологічних засадах – активній (централізованій, провідній, організуючій) та ліберальній (допоміжній, заохочувальній) концепціях, їх ситуативному поєднанні, що знайшло своє втілення в українських реаліях. Під державною інформаційною політикою він розуміє прояв управлінського впливу, регулювання органами держави розвитку інформаційної сфери суспільства, що охоплює не лише окремі види інформаційної діяльності, а всю множину суспільних відносин, пов'язаних зі спільним виробництвом, створенням, отриманням, збереженням, обробкою, використанням, поширенням інформації, з інформаційною безпекою в усіх її проявах, у тому числі науковою, науково-технічною, науково-освітньою, розважальною сферами тощо" [27, с. 48–49, 275].

У науковій праці В.Ю.Степанова розглянуто комплекс питань щодо сучасного стану державної інформаційної політики як важливого компонента життєдіяльності суспільства, що має безліч вимірів і характеристик, яка формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління. У зв'язку з цим автором актуалізована необхідність удосконалення процесу

формування та реалізації завдань державної інформаційної політики, посилення її регуляторного впливу на розвиток українського суспільства та інформаційну безпеку. Ці завдання знайшли своє відображення у наукових розробках концептуальних засад державної інформаційної політики як методологічної бази, поглибленого теоретико-методологічного аналізу процесу її становлення та реалізації. Формування якісної державної інформаційної політики та формування в Україні гуманізованого інформаційного суспільства, за В.Ю.Степановим, диктує необхідність розробки і реалізації інформаційної політики на основі єдності техніко-технологічної і гуманітарної її складових. Однак нині державна інформаційна політика України, згідно з припущенням автора, з метою повноцінної та ефективної реалізації сама потребує широкої інформаційної кампанії з підтримки її основних концептуальних положень у громадській думці, роз'яснень її соціальної спрямованості, доказу її обґрунтованості тощо [112, с. 9, 507–513].

Висвітленню теоретико-методологічного аналізу державної інформаційної політики, зокрема державної політики у сфері засобів масової комунікації в Україні як багатофункціональної складової державного управління, що зумовлює формування й розвиток системи національних інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури держави, присвячено монографію Ю.В.Нестеряка. Він пропонує авторську методіку формування комплексних механізмів реалізації державної інформаційної політики в Україні з урахуванням національно-культурної самобутності українського інформаційного простору та глобальних тенденцій до фрагментації традиційної ідентичності, тенденцій формування і розвитку національного інформаційного законодавства. Він дає авторське визначення державній інформаційній політиці як діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, суспільних інституцій і громадських об'єднань та створених ними засобів масової комунікації, спрямованій на вироблення і реалізацію правових, політичних та економічних умов функціонування інформаційної системи, що впливають із сукупності цінностей українського суспільства [74, с. 4–10, 50].

Державну інформаційну політику з позицій комунікативістики розглядає Є.О.Романенко. Він досліджує “... історико-методологічні засади формування комунікативної політики держави, аналізує комунікацію як структурно-функціональну складову формування та реалізації державної політики, ідентифікує комунікативну політику держави як інструмент взаємодії органів державної влади та громадськості, характеризує політику транспарентності як комунікативну складову реалізації державного управління, визначає перспективні шляхи оптимізації державної комунікативної політики України в умовах сучасних модернізаційних процесів. На його думку, комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв’язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, що спричинює зміну функцій з формування та реалізації державної політики. Державну інформаційну політику він трактує як нормативно-правовий та концептуальний механізм забезпечення циркулювання інформації як самостійної цінності для органів державної влади, що ухвалюють рішення в межах своєї компетенції. Отже, така політика має бути спрямована передусім на формування ефективних інформаційних систем, які б забезпечували надання суб’єктам державно-управлінської діяльності інформації, що дозволить їм ухвалювати найбільш оптимальні управлінські рішення. Інформаційна та комунікативна системи державного управління постійно видозмінюються та вдосконалюються, набуваючи нової якості, що призводить до оптимізаційно модерного оновлення держави загалом, основою якого в сучасній Україні виступає формування єдиного інформаційно-комунікативного простору” [103, с. 3, 303–306, 334].

Ми схиляємося до того, що сучасний стан розвитку суспільства характеризується перманентними динамічними змінами, появою нових форм, методів і засобів впливу на суспільні настрої та прийняття відповідних рішень. Український дипломат і комунікатор Д.Кулеба у своїй книзі “Війна за реальність: як перемагати у світі фейків, правд і спільнот” обґрунтовано доводить свою тезу про те, що нині інформаційній агресії можна ефективно протистояти. Аналізуючи досвід України, приклади інших країн світу, він показує, яким чином відбувається

війна за реальність, виокремлюючи при цьому п'ять правил, що допоможуть будь-кому навчитись у ній перемагати. Так, автор наводить такі рекомендації:

“1. Опиратися на реальність. З реальністю все складно. Якщо це те, що об'єктивно існує, тоді має бути одна реальність. А якщо це наше суб'єктивне сприйняття світу, тоді існує безліч реальностей. Із розвитком технологій управління суспільною думкою, соцмереж, віртуальної та доповненої реальності кількість реальностей зростає в геометричній прогресії. Люди стають геть дезорієнтованими. Ми потребуємо більш-менш притомного розуміння реальності. Його відсутність позбавляє нас початкової точки опори для міркувань і ухвалення дієвих рішень”.

“2. Критично мислити. Кожен байт даних у світі інформації приховує щось більше, ніж він сам, і пропонує нам той самий вибір: споживати інформацію автоматично або критично осмислювати її. Ми маємо напружитись і ввімкнути раціональне судження, щоб запобігти появі першого інстинктивного висновку та сформуванню висновку обґрунтований. Для цього нам треба шукати факти, читати, аналізувати, зважувати, узагальнювати. Це важко. І нецікаво. Але ціна вибору дуже висока: повторення помилок, заснованих на упередженнях, або мінімізація кількості помилок, заснована на фактах”.

“3. Керувати емоціями. Викликати в аудиторії емоцію і керувати нею найкраще через стрічку новин на провідних новинних сайтах, сайтах-агрегаторах, месенджерах, у фейсбуці та твіттері. Нічого кращого поки що немає. Комуникатори досконало опанували це ремесло. Єдиний позитив: ми режисери власного настрою та світосприйняття, оскільки можемо вольовим зусиллям формувати свою стрічку новин он-лайн і на телебаченні, перемикаючи канали”.

“4. Відчувати спільноту. Ми всі так чи інакше належимо до спільнот. На війні саме спільноти здійснюють масштабні маневри та наступальні чи оборонні операції. Вони ж стають і об'єктами атак. Одна справа – знати свою спільноту. Набагато складніше й важливіше – відчувати її. Це треба вміти, щоб не захворіти на спільнотифренію. І щоб перемагати у війні за реальність. Комуникатори шукають правильний пароль, щоб отримати до нас доступ. Наше завдання як

споживачів полягає не в тому, щоб ховати його чи постійно змінювати, аби заблокувати доступ. Мета не в самоізоляції, а в самозахисті від шкідливих комунікацій”.

Для цього нам потрібно розуміти, як налагоджено комунікативні стратегії та яку роль відведено кожному процесу й учаснику зусиль із організації впливу на нас.

“5. Взаємодіяти з державою. Ані ми самі, ані наші спільноти просто не можемо самотійно протистояти всім комунікативним загрозам, із якими стикаємося. Зрештою, держава теж наша спільнота і її варто захищати. Для запобігання непорозумінням та цьому роз’єднанню обидві сторони мають краще знати одна одну й демонструвати волю до спільних дій. Ми допустили перетворення інтернет-платформ на абсолютні монархії, що приносять нам радість. Ми чомусь забули, що будь-яку владу належить регулювати. Варто згадати про це, поки не пізно, і перейти до конституційних монархій, що підпадають під обмеження, контроль та відповідальність. Для цього треба підтримати держави та недержавні незалежні ініціативи в запровадженні розумних механізмів гарантування нашої свободи й безпеки в комунікативному просторі” [60], – переконує нас Д.Кулеба.

Таким чином, у науковому дискурсі сформувалося кілька основоположних, базових напрямів щодо розуміння державної інформаційної політики, зокрема таких, як: складова державної політики – особливий інформаційний політико-правовий феномен; прояв управлінського впливу, регулювання органами держави розвитку інформаційної сфери суспільства; діяльність органів публічної влади та створених ними засобів масової комунікації, спрямована на вироблення і реалізацію умов функціонування інформаційної системи; нормативно-правовий та концептуальний механізм забезпечення циркулювання інформації як самотійної цінності для органів державної влади, інформаційна політика держави як основа кризових комунікацій.

Ми можемо стверджувати, що на сьогодні проблематика державної інформаційної політики у науковому дискурсі має значний резонанс та

багатогранну й багатоаспектну риторику. Водночас наявність наукового доробку з різних галузей науки призводить до певної розпорошеності та несистемності запропонованих заходів. Доводиться констатувати, що питання, які розглядаються науковцями і практиками, досліджуються своєрідним науковим інструментарієм. Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що наукові дослідження за цією проблематикою мають характеризуватися комплексністю, їм мають бути притаманні багатоаспектність, багатогранність та внутрішня єдність, а спрямовані вони повинні бути на вироблення конкретних пропозицій щодо подальшого оптимізаційного розвитку інформаційної сфери нашої держави.

Таким чином, проблема вдосконалення інституційного підходу в системі державного управління й регулювання відповідних процесів і явищ в інформаційному просторі сучасної України щодо наукового переосмислення сутності та ролі останніх наразі набуває особливої значущості. В нинішніх складних трансформаційних умовах Україна приділяє значну увагу порушеним проблемам, намагаючись продовжувати вибудовувати державну інформаційну політику як усередині країни, так і на міжнародній арені, прагнучи при цьому забезпечувати високий ступінь її ефективності та дієвості, зміцнюючи й посилюючи свої позиції. На цьому шляху постає комплекс складних проблемних питань, які потребують негайного вирішення, адже виважена й продумана державна інформаційна політика перетворилася сьогодні на одну з основних складових національної безпеки країни, яка, зокрема, передбачає вжиття невідкладних заходів щодо припинення інформаційної агресії, здійснюваної з використанням іноземних і вітчизняних засобів масової інформації, активізацію інформаційно-роз'яснювальної роботи з метою нейтралізації небезпечного впливу на суспільно-політичну ситуацію в Україні та її окремих регіонах, своєчасне і всебічне інформування населення про порядок дій в умовах загрози прояву чи настання негативних наслідків в суспільно-політичному житті держави, зумовлених інформаційно-психологічним впливом, реалізованим у національному інформаційному просторі тощо.

Відтак, на наше переконання, вищезазначене актуалізує потребу

дослідження кореляції нинішнього стану справ в українському законодавстві як адекватної реакції та відповіді на новітні виклики й загрози, спричинені цією суспільною дійсністю.

Так, ст. 17 Конституції України передбачено, що “... захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу” [52], чим ще раз підтверджується наша теза про те, що інформаційна політика країни належить до однієї з пріоритетних сфер діяльності держави і на формування й реалізацію якої повинен робитися особливий акцент з боку вищих посадових осіб, адже її недооцінка чи неврахування її потенціалу можуть призвести до негативних, часом непоправних наслідків, які в подальшому суттєво впливатимуть на визначення стратегічних пріоритетів діяльності держави, у тому числі й державотворчі процеси загалом.

Стратегією національної безпеки України наголошено, що “... для зміцнення позицій у Європі держава-агресор застосовує енергетичну та інформаційну “зброю”, намагається впливати на внутрішньополітичну ситуацію у європейських державах, підживлює тривалі конфлікти, збільшує військову присутність у Східній Європі. ... Для відновлення свого впливу в Україні держава-агресор, продовжуючи гібридну війну, системно застосовує політичні, економічні, інформаційно-психологічні, кібер- і воєнні засоби. ... Російська окупаційна адміністрація та збройні формування ... грубо порушують права й свободи людини і громадянина, їх діяльність загрожує безпеці України, інших держав Балто-Чорноморського регіону...” [98], а з-поміж актуальних загроз національній безпеці України на сьогодні, зокрема, визначено інформаційно-психологічну війну, кіберзагрози, спеціальні інформаційні операції та кібератаки, пропаганду, відсутність цілісної інформаційної політики держави, слабкість системи стратегічних комунікацій, недостатній рівень цифрової грамотності, ненадійність інформаційної інфраструктури в умовах цифрової трансформації тощо.

Логічним продовженням Стратегії національної безпеки України, перша редакція якої була оприлюднена у 2015 році у вигляді доктрини, стала Стратегія

інформаційної безпеки 2021 року, яка чітко вказує, що “забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави” [38], а мета цього стратегічного документа полягає в посиленні спроможностей щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, її інформаційного простору, підтримки інформаційними засобами та заходами соціальної та політичної стабільності, оборони держави, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності України, демократичного конституційного ладу, забезпечення прав та свобод кожного громадянина.

Стратегією інформаційної безпеки окреслено загрози та виклики інформаційній безпеці, зокрема документом “.. розподілено їх на глобальні (збільшення кількості глобальних дезінформаційних кампаній; інформаційна політика держави-агресора – загроза не лише для України, але й для інших демократичних держав; соціальні мережі як суб’єкти впливу в інформаційному просторі; недостатній рівень медіаграмотності (медіакультури) в умовах стрімкого розвитку цифрових технологій) та національні (інформаційний вплив держави-агресора на населення України; інформаційне домінування держави-агресора на тимчасово окупованих територіях України; обмежені можливості реагувати на дезінформаційні кампанії; несформованість системи стратегічних комунікацій; недосконалість регулювання відносин у сфері інформаційної діяльності та захисту професійної діяльності журналістів; спроби маніпуляції свідомістю громадян України щодо європейської та євроатлантичної інтеграції України; недостатній рівень інформаційної культури та медіаграмотності в суспільстві для протидії маніпулятивним та інформаційним впливам)” [97].

Документ також визначає “... стратегічні цілі та завдання у контексті забезпечення стійкості та взаємодії. Це, зокрема:

– протидія дезінформації та інформаційним операціям, насамперед держави-агресора, спрямованим, серед іншого, на ліквідацію незалежності України, повалення конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання національної, міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі та ненависті, вчинення

терористичних актів, посягання на права і свободи людини;

– забезпечення всебічного розвитку української культури та утвердження української громадянської ідентичності;

– підвищення рівня медіакультури та медіаграмотності суспільства. Українське суспільство повинне бути захищене від деструктивного впливу дезінформації та маніпулятивної інформації, а медіасередовище – бути соціально відповідальним і функціонувати стабільно. За таких умов українське суспільство зможе більш ефективно протистояти державі-агресору та залишатися стійким перед широким спектром загроз, зокрема в інформаційній сфері;

– забезпечення дотримання прав особи на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, свободу вираження своїх поглядів і переконань, захист приватного життя, доступ до об'єктивної та достовірної інформації, а також забезпечення захисту прав журналістів, гарантування їх безпеки під час виконання професійних обов'язків, протидія поширенню незаконного контенту;

– інформаційна реінтеграція громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях та на прилеглих до них територіях України, до загальноукраїнського інформаційного простору, а також відновлення їх права на інформацію, що дає їм змогу підтримувати зв'язок з Україною. Одним з основних напрямів внутрішньополітичної діяльності держави є захист прав, свобод і законних інтересів своїх громадян на тимчасово окупованих територіях, реалізація ініціатив щодо реінтеграції цих територій, а також захист прав і свобод корінних народів України;

– створення ефективної системи стратегічних комунікацій. Основною метою створення та розвитку системи стратегічних комунікацій є гарантування ефективної інформаційної взаємодії та діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством з питань, що стосуються кризових ситуацій, а також утвердження позитивного іміджу України, інформаційне сприяння просуванню інтересів держави у світі. Ефективна побудова своєї міжнародної інформаційної діяльності дасть змогу Україні

здійснювати проактивні інформаційні заходи, інформувати світову спільноту про події в Україні та на її тимчасово окупованих територіях, прогрес у реформах та позитивні внутрішні зміни в державі попри наявну збройну агресію проти України, про ключові рішення органів державної влади щодо стратегічних питань розвитку держави, що сприятиме кращому розумінню міжнародними партнерами внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечить міжнародну підтримку та покращить імідж України як надійного і передбачуваного партнера;

– розвиток інформаційного суспільства та підвищення рівня культури діалогу” [97].

Аналізуючи сучасний стан інформаційної сфери країни, Г.Г.Почепцов виокремлює низку принципових відмінностей між ворогуючими сторонами, зводячи їх до трьох основних рівнів – базового, організаційного та комунікативного [47, с. 212–213], [80, с. 462–463].

Так, науковець переконує, що “... базовими відмінностями між Україною та державою-агресором є такі: агресор, визначаючи для себе масштабніші завдання, мав, відповідно, і складніші інформаційні завдання, а тому агресія у фізичному просторі корелювалася з агресією в інформаційному просторі; суттєва більшість населення отримувала й отримує офіційну інформацію (подекуди вона має всі ознаки неправдивої, фейкової) з федеральних телевізійних каналів, інформаційну політику яких формує уряд, а в інформаційному просторі України наявні різноманітні телеканали, суттєвий вплив на подання інформації на яких мають олігархи-власники; російські федеральні канали з їхніми інформаційними програмами та політичними ток-шоу вільно розповсюджували свій інформаційний продукт і контент поміж пересічних громадян України, а під заборону вони потрапили лише під час активних військових дій агресора; в Україні немає ані газет, ані телеканалів, які були б доступними для російського населення”.

Організаційними відмінностями автор вважає те, що: “... держава-агресор має єдині центри прийняття рішень, а в Україні відбуваються зміни влади; агресор має добре вибудовану вертикаль управління федеральними телеканалами, а тому

заходи з комунікативно-пропагандистської діяльності були реалізовані і як щоденний досвід, і як досвід управління у кризових ситуаціях, наприклад, під час російсько-грузинської війни; міністерство оборони держави-агресора проводить конференції на теми інформаційних воєн, протидії кольоровим революціям, “м’якої сили”, а також щодо застосування приватних військових формувань, що свідчить про принципове визнання військовими нових методів впливу; в агресора розроблено доктрину “російського світу”, яка налаштована на підтримку російськомовного населення за межами країни, а Україна немає такого типу зовнішньо-орієнтованої доктрини”.

З-поміж комунікативних відмінностей на увагу заслуговують такі, як: держава-агресор мала досвід інформаційних воєн на пострадянському просторі, найбільш відомими з яких є: декілька російсько-українських газових чи торговельних воєн, російсько-грузинська війна, російсько-естонська кібервійна тощо; переважна більшість населення України знає російську мову, чого не можна сказати про знання української мови російським населенням, тому російський інформаційний продукт має принципово більше можливостей для поширення й розповсюдження, аніж український; населення України дивиться російські телесеріали, які демонструють російську модель світу; населення України має спільну з агресором історію, що значно полегшує вплив на нього, оскільки “спільне” сприймається швидше і потужніше, аніж “відмінне”; держава-агресор вже давно вела війну з Україною в жанрі фанатистичної літератури та, відповідно, у кінематографі.

Нині доводиться констатувати, що інформаційна політика держави-агресора набула характеру цілеспрямованої інформаційної війни проти України, яка характеризується перманентними цілеспрямованими маніпуляціями, перекручуванням фактів, дозованим поданням інформації, необ’єктивністю й поширенням фейків, іноді відвертою неприхованою брехнею, замовними матеріалами й постановочними відео, пропагандистськими закликами, які у своїй сукупності становлять невід’ємну складову частину її державної політики у цілому. Така стратегія містить ознаки посягання на територіальну цілісність

України, її суверенітет та становить одну із найбільших загроз забезпеченню національної безпеки держави за всіма напрямками.

Відтак, в нинішніх умовах суспільного розвитку постають нові проблеми, які потребують адекватного реагування й нагального вирішення. Сьогодні назріло питання розроблення методології реалізації інформаційної політики держави, здатної враховувати ситуацію, що склалася, та здійснювати відповідні заходи, спрямовані на її стабілізацію та поетапне вирішення.

Фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень опрацьовується питання розроблення “... Концепції державної інформаційної політики щодо окупованих територій, яка повинна передбачати реалізацію відповідних заходів оперативного-тактичного та стратегічного рівнів. Так, для здійснення адекватної викликам часу державної інформаційної політики в проблемних регіонах важливими є: створення комплексної карти інформаційного простору регіонів; проведення регулярних системних соціологічних досліджень з метою виявлення настроїв місцевого населення щодо актуальних питань державотворення; необхідність планування державної інформаційної політики в умовах реалізації різних сценаріїв розвитку ситуації; розроблення єдиного Зводу принципів і правил роботи журналіста та висвітлення подій в зоні воєнних конфліктів, в якому має бути врахована вся специфіка ситуації; розроблення та затвердження Державної цільової програми відновлення національного телерадіомовлення на неконтрольованих територіях [114, с. 51–52] тощо”.

У контексті викладеного вище актуалізується питання скоординування дій і заходів (у т.ч. під час проведення інформаційно-комунікативних кампаній) різних органів державної влади щодо інформаційної реінтеграції в рамках державної політики “єдиного голосу”, яка передбачає додержання єдиної позиції та уникнення розбіжностей і неузгодженості в комунікаціях.

Тому “... Кабінетом Міністрів України з метою підвищення рівня інформування суспільства про діяльність органів виконавчої влади та впровадження реформ, висвітлення актуальних питань реалізації державної політики у різних сферах ухвалено рішення щодо формування урядової

комунікаційної платформи “Єдиний голос”. Профільному відомству відтак доручено забезпечувати здійснення системних заходів із підвищення якості комунікації органів виконавчої влади із суспільством, а також методичну підтримку проведення органами виконавчої влади комунікативної роботи, зокрема організацію та проведення тренінгів для працівників структурних підрозділів органів виконавчої влади, що забезпечують взаємодію із засобами масової інформації та громадськістю” [30].

З урахуванням викладеного вище вважаємо, що одним із базових на сьогодні питань, які потребують негайного вирішення, – це проблематика гарантування інформаційної безпеки держави та її забезпечення в межах всієї території України. Зважаючи на фактор присутності в її інформаційному просторі дестабілізуючих чинників, що у близькій та віддаленій перспективах можуть призвести до непоправних наслідків, актуалізується напрям так званої “реінтеграції” населення в умовах військових конфліктів, причому цей процес повинен відбуватися за всіма сферами – безпековою, інформаційною, адміністративно-правовою, соціально-економічною, політичною, соціогуманітарною тощо. Також необхідно зважати на те, що реінтеграція – це не лише питання відвоювання й повернення території до складу суверенної держави, але й, у першу чергу, наполеглива боротьба за людей, їхню свідомість і світосприйняття, цінності й переконання, настрої, відповідні дії та вчинки, а тому ми переконані, що власне інформаційна реінтеграція повинна передувати всім іншим згаданим напрямам.

Окреслені тенденції значною мірою визначають нині базові підходи уряду до формування й реалізації виваженої державної політики у напрямку забезпечення інтересів громадян, суспільства, держави за різними напрямками, адже розглянута нами проблематика стосується всіх без винятку сфер сучасного суспільного життя. Разом з тим, новітні загрози і виклики, які перманентно виникають в інформаційному просторі нашої держави, потребують від уряду невідкладних комплексних заходів і ефективних управлінських рішень, здатних в сукупності досягти першочергової мети щодо розроблення якісно нових підходів

до формування й реалізації державної політики, спрямованої на гарантування, забезпечення й ефективний захист національних інтересів у різних сферах суспільного життя. Констатуємо, що інформаційна політика держави є основою кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.

## **2.2 Інформаційна безпека щодо кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій**

Інформаційна безпека – багатогранна, багатовимірна діяльність, в якій успіх може принести тільки системний, комплексний підхід. Безпека використання інформаційних систем полягає у забезпеченні доступності, цілісності, конфіденційності та підтримці інформаційних ресурсів її інфраструктури. Так само можливо визначити інформаційну безпеку як “... стан захищеності систем обробки та зберігання даних, при якому забезпечено конфіденційність, доступність і цілісність інформації, використання та розвиток в інтересах громадян або комплекс заходів, спрямованих на забезпечення захищеності інформації особи, суспільства і держави від несанкціонованого доступу, використання, оприлюднення, руйнування, внесення змін, ознайомлення, перевірки запису чи знищення”.

Інформаційна безпека залежить від усього комплексу заходів та сучасних технологій, керування якими відбувається із застосуванням різноманітних інформаційних систем та розглядає “... стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається заподіяння шкоди через неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації”.

До основних завдань забезпечення інформаційної безпеки відносяться:

– “виявлення, оцінка і прогнозування джерел загроз інформаційній безпеці;

– розробка державної політики щодо забезпечення інформаційної безпеки, комплексу заходів і механізмів її реалізації;

– розробка нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки, координація діяльності органів державної влади для забезпечення інформаційної безпеки;

– розвиток системи забезпечення інформаційної безпеки, удосконалення її організації, форм, методів і засобів запобігання, відбивання і нейтралізації загроз інформаційній безпеці та ліквідації наслідків її порушення;

– забезпечення активної участі України в процесах створення і використання глобальних інформаційних мереж і систем”.

Відповідно принципами забезпечення інформаційної безпеки визначені законність, баланс інтересів особи, суспільства і держави; комплексність; системність; інтеграція з міжнародними системами безпеки та економічна ефективність.

Триваючий розвиток обчислювальної техніки та інформаційно-телекомунікаційних технологій є одним із важливих чинників суспільного розвитку XXI століття, наслідком якого стала глобалізація процесів економічного та політичного розвитку людського суспільства, що створила передумови для підвищення значимості всього інформаційного простору.

Наразі на зміну небезпеки виникнення ядерної катастрофи може прийти загроза розв'язання війни, яка пов'язана із потенційною вразливістю суспільних процесів від інформаційного впливу. Тобто це вид боротьби з метою створення хаосу в інформаційних структурах і породження політичної та економічної катастрофи, яка спрямована проти провідних країн, що володіють передовими технологіями. Саме тому надзвичайної актуальності набувають питання технічного захисту інформації та інформаційної безпеки в цілому, пов'язані із безпекою розвитку особистості, функціонуванням громадянських структур та органів державної влади особливо в умовах надзвичайних ситуацій.

На сьогодні склались дві тенденції в органах державної влади у визначенні поняття та структури інформаційної безпеки. За першою тенденцією

представники гуманітарного напрямку пов'язують інформаційну безпеку лише з питанням таємності інформації. Тоді як представники силових структур (прибічники другої тенденції) бажають поширити сферу інформаційної безпеки практично на всі питання й відносини в інформаційній сфері, певним чином ототожнюючи інформаційну безпеку з інформаційною сферою. Саме тому у сучасному світі популярним є афоризм «Хто володіє інформацією, той володіє світом».

Інформаційну безпеку суспільства та держави можна охарактеризувати як ступінь їх захищеності, що пов'язаний із стійкістю основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, техносфери, сфери управління, військової справи, суспільної свідомості тощо) щодо небезпечних, дестабілізуючих, деструктивних дій, які шкодять інтересам країни.

Таким чином термін «захист інформації» можна визначити як сукупність заходів, що реалізуються власником інформації щодо виокремлення своїх прав на володіння й розпорядження інформацією, створення умов, що обмежують її поширення, виключають чи суттєво ускладнюють несанкціонований, незаконний доступ до таємної інформації та її носіїв.

Інформація, що підлягає захисту, може містити дані щодо різних таємниць, які охороняються законом, що має свої особливості у сфері регулювання організації та здійснення заходів щодо збереження її цілісності.

Технічний захист інформації можна визначити як окрему складову діяльності із забезпечення безпеки інформації, що спрямована на реалізацію інженерно-технічних заходів щодо забезпечення порядку доступу, цілісності та унеможливлення блокування інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, та є конфіденційною, а також цілісності та доступності відкритої інформації, важливої для особи, суспільства і держави. Тобто в системі виконавчої влади відповідно до закону утворюються державні органи для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

Слід зазначити, що безпека проявляється як неможливість нанесення шкоди функціонуванню та властивостям об'єкту або його структурним складовим, що є

методологічною підставою для виділення видів безпеки. Власне тому однією з важливих структурних складових багатьох об'єктів безпеки є інформація або діяльність, предметом якої є інформація.

У Доктрині інформаційної безпеки України [82] зазначено, що “від обсягу, швидкості та якості обробки інформації значною мірою залежить ефективність управлінських рішень, зростає значення методів управління з використанням інформаційних технологій соціальними та економічними процесами, та найголовніше – це спроможність ідентифікувати науково-технічні та екологічні проблеми, здійснювати моніторинг їх розвитку із подальшим прогнозуванням наслідків, що безпосередньо залежить від ефективності використовуваної інформаційної інфраструктури та її захисту”.

На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами інформаційній безпеці України є “... приховування, несвоєчасне надання інформації або надання недостовірної інформації населенню про надзвичайні екологічні ситуації чи надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру; недостатня надійність або взагалі незахищеність інформаційно-телекомунікаційних систем, які відповідають за збирання, обробку та передачу інформації в умовах надзвичайних ситуацій; низький рівень інформатизації органів державної влади, що унеможлиблює здійснення оперативного контролю та аналізу стану потенційно небезпечних об'єктів і територій, завчасного прогнозування та реагування на надзвичайні ситуації”.

Тобто забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури країни у разі виникнення аварій, катастроф і стихійних лих має особливе значення для повноцінного функціонування об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення сталого урядування.

Саме тому забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій можна визначити як діяльність, спрямовану на безпеку інформаційних систем прийняття управлінських рішень, пов'язаних з реагування на подібні ситуації і перебігом ліквідації їх наслідків, а також забезпечення безпеки систем моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій.

Перешкоди при отримуванні, аналізі та обробці оперативної інформації, а також її приховування або спотворення, випадки несанкціонованого доступу окремих осіб або груп осіб можуть мати негативні наслідки при опрацюванні управлінських рішень щодо допомоги значній кількості постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій, а також привести як до людських жертв, пов'язаних з особливостями інформаційного впливу в екстремальних умовах. Це можуть бути випадки неконтрольованого переміщення великих мас людей, що зазнають психічного стресу внаслідок перебування в екстремальних умовах; до швидкого виникнення і розповсюдження серед них паніки і заворушень на основі чуток, неправдивої або недостовірної інформації.

Необхідно відзначити, що "... негативні впливи на об'єкти інформаційної безпеки можуть призвести до серйозних збитків життєво важливим інтересам та завдати значних соціально-економічних втрат державі, суспільству, репутації ДСНС України і його структурам, та окремим громадянам" [6]. Діяльність із забезпечення інформаційної безпеки, в тому числі і в умовах надзвичайних ситуацій, проявляється у формі соціального регулювання, в тому числі правового, а також політичної діяльності і організаційних заходів з протидії загрозам національним інтересам в інформаційній сфері.

Окремі положення нормативно-правових актів законодавства України, що регулюють відносини в галузі прав і свобод людини і громадянина, внутрішньо суперечливі і, в ряді випадків, не узгоджуються з нормами міжнародного права. Зайва декларативність деяких правових норм призводить до того, що їх порушення далеко не завжди тягне за собою настання відповідної відповідальності, що істотно знижує ефективність правового регулювання даних відносин законодавством і створює передумови для звернення потерпілих в міжнародні судові інстанції.

Низка найбільш серйозних недоліків правового забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері включає:

- недосконала визначеність механізмів забезпечення доступу до відкритої інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що

створює умови для порушення прав і свобод людини і громадянина, включаючи право на інформацію, про стан навколишнього середовища, факти та обставини, що створюють загрозу для життя і здоров'я людей;

- відсутність встановлених норм відповідальності за обмеження або порушення права на доступ до відкритої інформації;

- відсутність державного регулювання поширення інформації, призначеної для необмеженого кола споживачів, у відкритих інформаційно-телекомунікаційних мережах.

До числа основних недоліків правового забезпечення безпеки інформаційних і телекомунікаційних систем та мереж зв'язку, українських інформаційних ресурсів відносяться:

- диспропорції в розвитку загальної складової державного законодавства, наявність протиріч між ними, а також відсутність законодавчої бази для узгодження законотворчої діяльності України та її суб'єктів;

- недостатнє нормативно-правове державне регулювання відносин в області розвитку технічного захисту інформації під час забезпечення інформаційної безпеки;

- недостатня ефективність правових механізмів встановлення відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення інформаційної безпеки.

Проведений аналіз стану нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки України в умовах надзвичайних ситуацій дозволяє зробити висновок щодо фрагментарності вибору об'єктів правового регулювання в сфері протидії загрозам національній безпеці в інформаційній сфері, недостатньою узгодженості використовуваних для цього правових механізмів, недостатню ефективність, а, найчастіше, і суперечливості використовуваних ними правових норм.

Сьогодні державне регулювання технічного захисту інформації та забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій як єдина система узгоджених норм правового регулювання відносин у сфері протидії загрозам національним інтересам України в інформаційній сфері розвинене

недостатньо.

Є певні недоліки і в розвитку правотворчого процесу в області забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій. На жаль, правотворчість в цій області характеризується хаотичністю, розрізненістю ініціатив окремих суб'єктів законодавчої ланки, а також дій органів виконавчої влади.

Виділені недоліки нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки помітно знижують можливості України, як незалежної країни, по захисту її національних інтересів в інформаційній сфері.

Забезпечення національної безпеки є невід'ємною функцією кожної держави, як суспільного утворення, що має гарантувати сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності її громадян [41].

Разом з набуттям чинності на початку 2013 р. Кодексом цивільного захисту України, який регулює в державі відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, було законодавчо упорядковано і посилено функції держави щодо забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні [50].

Пріоритетним напрямом безпекової політики України стало відповідно підвищення безпеки та стійкості цивільного захисту щодо загроз і ризиків за рахунок підвищення стійкості критичної інфраструктури, що забезпечує життєво важливі для населення, суспільства та держави послуги та функції, та є складовою національної безпеки [41].

Метою інформаційної безпеки цивільного захисту визначено забезпечення постачання населенню, суспільству, бізнесу і державі інформаційно-комунікаційних послуг.

Державна служба з надзвичайних ситуацій України "... здійснює такі основні функції, пов'язані з правовим забезпеченням інформаційної безпеки України:

– розробляє і подає пропозиції щодо реалізації державної політики і проекти нормативних правових актів в галузі цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки

та безпеки людей на водних об'єктах, а також інші документи; розробляє і затверджує положення про структурні підрозділи;

- організовує прогнозування надзвичайних ситуацій в рамках системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, роботу з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій федерального рівня, порятунку і життєзабезпечення людей при цих надзвичайних ситуаціях, забезпечує підтримку ліквідації надзвичайних ситуацій регіонального та міжмуніципального характеру, а також своєчасне прийняття управлінських рішень при переході цих надзвичайних ситуацій на вищий рівень;

- організовує в установленому порядку роботу щодо попередження пожеж, а також контроль за організацією гасіння пожеж на об'єктах, критично важливих для національної безпеки країни, інших особливо важливих пожежонебезпечних об'єктах, особливо цінних об'єктах культурної спадщини України, при проведенні заходів із масовим зосередженням людей, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України;

- організовує діяльність підлеглих пошуково-рятувальних підрозділів, авіації та інших сил ДСНС України;

- організовує роботу щодо вдосконалення діяльності системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, в тому числі установ мережі спостереження і лабораторного контролю цивільної оборони;

- здійснює контроль за створенням локальних систем оповіщення в районах розміщення потенційно небезпечних об'єктів;

- здійснює збір і обробку інформації в галузі цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах;

- забезпечує в межах своєї компетенції проведення заходів щодо захисту державної таємниці та службової інформації;

- бере участь в межах своєї компетенції в інформуванні населення через засоби масової інформації та по інших каналах про прогнозовані і виникли надзвичайні ситуації та пожежі, заходи щодо забезпечення безпеки населення і

територій, прийоми та способи захисту, а також здійснює пропаганду в галузі цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах”.

В умовах надзвичайних ситуацій щодо забезпечення інформаційної безпеки України уразливими об'єктами визначено систему прийняття рішень з оперативних дій (реакцій), пов'язані із перебігом цих ситуацій і ходом ліквідації їхніх наслідків, а також систему збору й обробки інформації про прогнозне виникнення надзвичайних ситуацій.

Отже забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури країни при аваріях, катастрофах і стихійних лихах має особливе значення для нормального функціонування зазначених об'єктів. Затримка надходження, перекручування приховування та руйнування оперативної інформації, несанкціонований доступ окремих осіб чи груп осіб до неї можуть призвести як до людських жертв, так і до виникнення різних утруднень при ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пов'язаних з особливостями інформаційного впливу в екстремальних умовах: неконтрольоване переміщення великих мас людей через психічний стрес, а також раптове виникнення та поширення панічних настроїв й безладів на підставі чуток, помилкової чи недостовірної інформації.

До специфічних напрямів забезпечення інформаційної безпеки за даних умов належать, зокрема:

- створення ефективної системи моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки, прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій на цих об'єктах, що може призвести до виникнення надзвичайних ситуацій;
- удосконалення системи інформування та оповіщення населення про загрози виникнення надзвичайних ситуацій, про умови виникнення та їх перебіг.

Наразі змушені визнати, що деякі положення нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі прав і свобод людини і громадянина, в Україні є внутрішньо суперечливими та в окремих випадках не узгоджуються з нормами міжнародного права. Понадмірна декларативність деяких правових норм призводить у разі їх порушення випадки ненастання належної відповідальності,

що істотно знижує ефективність правового регулювання даних відносин чинним законодавством і створює передумови для звернення у разі порушення прав громадян до міжнародних судових інстанцій.

Найбільш серйозними недоліками правового забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері наразі визнано:

- відсутність чітко визначених механізмів доступу до відкритої інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, про стан навколишнього середовища, факти та обставини, які містять загрозу для життя і здоров'я людей, що створює умови для порушення прав і свобод людини і громадянина, включаючи право на інформацію,;

- у разі обмеження або порушення права на доступ до відкритої інформації відсутні встановлених норм відповідальності;

- при поширенні інформації, призначеної для необмеженого кола споживачів, у відкритих інформаційно-телекомунікаційних мережах відсутнє належне державного регулювання.

Власне до переліку основних недоліків правового забезпечення безпеки українських інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж зв'язку та інформаційних ресурсів віднесено:

- відсутність законодавчої бази для узгодження законотворчої діяльності та диспропорції в розвитку загальної складової державного законодавства, наявність протиріч між ними;

- під час забезпечення інформаційної безпеки недостатнє нормативно-правове державне регулювання відносин у сфері технічного захисту інформації;

- при встановленні відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення інформаційної безпеки існує недостатня ефективність правових механізмів.

Ґрунтуючись на порівняльному аналізі стану нормативно-правового забезпечення у сфері технічного захисту інформації та інформаційної безпеки України в умовах надзвичайних ситуацій можливо дійти висновку щодо існуючої фрагментарності вибору об'єктів правового регулювання в сфері протидії

загрозам в інформаційній сфері, недостатньою узгодженості правових механізмів, а також суперечливість використовуваних ними правових норм.

Змушені констатувати, що єдина система узгоджених норм правового регулювання відносин у сфері протидії загрозам національним інтересам України в інформаційній сфері розвинене недостатньо при державному регулюванні технічного захисту інформації та забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

Наявні певні недоліки у правотворчому процесу в сфері забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, що характеризується хаотичністю, розрізненістю ініціатив окремих суб'єктів законодавчої ланки, а також дій органів виконавчої влади.

Виділені недоліки нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки помітно знижують можливості України, як незалежної країни, по захисту її національних інтересів в інформаційній сфері.

Для усунення зазначених недоліків необхідно організувати цілеспрямовану діяльність щодо вдосконалення державного регулювання технічного захисту інформації та забезпечення інформаційної безпеки країни в умовах надзвичайних ситуацій.

Отже, проблема державного регулювання в сфері забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є комплексною та полягає насамперед у потребі регулювання норм чинного законодавства.

Відповідно у нормативно-правових актах, що регулюють діяльність підрозділів Державної служби з надзвичайних ситуацій України нормативно не врегульовані питання безпеки інформаційної системи попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також збору, обробки, обміну та представлення інформації у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Спираючись на вищевикладене зазначимо, що державне регулювання технічного захисту інформації та інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є самостійною складовою інформаційної безпеки в цілому, що

здійснюється в рамках реалізації державної політики в галузі забезпечення інформаційної безпеки.

Нами визначено, що правові норми, що регламентують забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій утворюють комплексного правовий інститут і регулюють суспільні відносини щодо захисту від загроз в умовах надзвичайних ситуацій національних інтересів в інформаційній сфері (життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави на збалансованій основі).

Тобто інформаційна безпека та принципи кризових комунікацій пов'язані з інформаційним забезпеченням цивільного захисту як складовою національної безпеки.

### **2.3 Інформаційний механізм державного управління кризовими комунікаціями в умовах надзвичайних ситуацій**

Згідно з теорією складних систем, до якої можна віднести систему інформаційного забезпечення організації взаємодії, характерною особливістю кожної організованої системи є наявність цілей функціонування, що визначають її основне призначення [39], [4].

Процес організації державного управління у надзвичайних ситуаціях має на меті створення системи управління єдиної державної системи цивільного захисту та забезпечення її безперервної роботи. Цим досягається мета управління силами та засобами цивільного захисту – максимальна реалізація їх потенційних можливостей щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Ефективність реалізації потенційних можливостей сил та засобів у надзвичайній ситуації залежить від цілої низки різних факторів, однак найважливішим з них слід вважати якість управління, оскільки саме від якості управління залежить знання характеру та масштабу надзвичайної ситуації, прогнозування характеру її розвитку, об'єктивна оцінка інших умов обстановки, правильне визначення своїх цілей та шляхів найкращого виконання поставленого

завдання. Щоб досягти мети управління силами та засобами у надзвичайній ситуації реалізація їх потенційних можливостей має бути достатньою для конкретних умов обстановки.

Основну роль у максимізації цього показника відіграє система управління єдиної державної системи цивільного захисту.

Свій вплив на досягнення мети система управління здійснює шляхом забезпечення органів управління інформацією, необхідною для успішного вирішення поставлених завдань та організації взаємодії. Мета ж дій у надзвичайній ситуації досягається шляхом раціонального застосування сил та засобів цивільного захисту на основі прийнятого рішення на її ліквідацію. Таким чином, під час виконання завдань найважливіша роль буде належати здатності системи управління найбільш ефективно використати потенційні можливості сил та засобів.

Для дослідження системи управління в роботі застосовано системний підхід, згідно з яким вона розглядається як складна ієрархічна система, що є сукупністю функціонально взаємопов'язаних між собою органів і пунктів управління, системи автоматизації, зв'язку та інших систем, зокрема системи інформаційного забезпечення. Системний підхід передбачає під час оцінювання системи управління використання показника, що характеризує її властивості, які створюються під час організації управління, а також відображають вплив на результати виконання підрозділами поставлених завдань у надзвичайній ситуації. Таким показником пропонується визначити ступінь інформатизації процесу управління в цілому, і організації взаємодії – зокрема.

Відомо, що будь-який предмет (об'єкт) має різні властивості, що визначають якість і тим самим роблять його відмінним від інших. Одні з властивостей є об'єктивними, на які неможливо впливати, інші – суб'єктивними, що піддаються впливу.

Системі управління також притаманні такі властивості. Вони закладаються в її організаційну структуру саме на етапі організації управління та взаємодії виходячи з суті і обсягу завдань, що виконують органи управління у

надзвичайних ситуаціях. Також набувають характеру вимог саме ті властивості, що витікають з суті управління і визначають її якість. Вимоги, що висувуються до системи управління, в основному витікають з вимог до управління тому, що процес управління силами та засобами реалізується через функціонування системи управління.

Слід зазначити, що організація і здійснення взаємодії – важлива складова діяльності керівника органу управління, що вимагає від нього прогнозного передбачення перебігу надзвичайної ситуації, уміння ефективно використовувати наявні сили і засоби цивільного захисту в складних умовах, реалізовувати взаємодію та координацію спільними і узгодженими діями для виконання визначеного завдання.

Основи взаємодії закладаються в рішенні керівника на виконання завдання з визнанням важливості визначення конкретних шляхів реалізації поставлених завдань з урахуванням можливих змін обстановки, набору альтернатив спільних дій підрозділів і розвитку надзвичайної ситуації.

Важливо зазначити, що організація взаємодії здійснюється при підготовці та виконанні завдання, якщо за умови різких змін обстановки раніше встановлений порядок взаємодії не відповідає кінцевій меті дій. Наголосимо на тому, що взаємодія під час виконання завдань має безперервно підтримуватися, а у разі порушення – негайно відновлюватися.

Вважаємо, що основою взаємодії є узгодженість дій усіх підрозділів, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації. Узгодження зусиль усіх сил і засобів здійснюється за завданнями, напрямками, районами, часом і способами виконання тих часткових завдань, що ставляться підрозділам.

Ключовим питанням щодо організації і здійснення взаємодії є її інформаційне забезпечення. При цьому, на ефективність організації взаємодії суттєво впливає достовірність та адекватність інформації, що подається керівнику. Адже недостовірна та неадекватна обстановка в районі надзвичайної ситуації інформація може призвести до прийняття хибного рішення. У цьому випадку керівнику органу управління доцільно отримувати достовірну та

адекватну інформацію в реальному масштабі часу.

Таким чином, можна стверджувати, що основні завдання, які вирішуються системою управління, визначаються добовим циклом управління і охоплюють достатньо широкий обсяг заходів. Але у найбільш загальному вигляді добовий цикл управління під час реагування на надзвичайну ситуацію, з точки зору дослідження інформаційного процесу, доцільно умовно поділити на послідовні і взаємопов'язані етапи.

Алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління наведено на рис. 2.6.

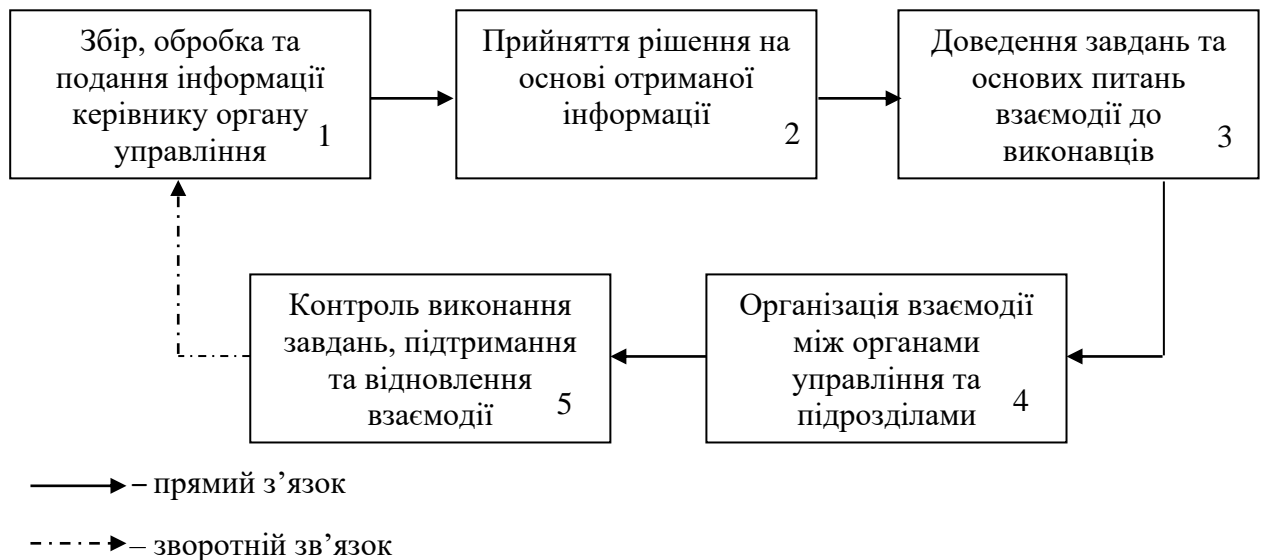


Рисунок 2.6 – Алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління

Алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління включає певні взаємопов'язані блоки, прямий та зворотний зв'язки між ними.

За вказаним алгоритмом керівником органу управління виконуються певні заходи, що взаємопов'язані прямим та зворотнім зв'язками.

Збір, обробка та подання інформації керівнику органу управління (блок 1) здійснюється відповідним інформаційно-аналітичним підрозділом органу управління, який відповідає за моніторинг обстановки, виявлення загрози та забезпечення своєчасного реагування на виникнення надзвичайної ситуації. Отримавши інформацію про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації

керівник підрозділу, що здійснює інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінського рішення на застосування сил і засобів щодо ліквідації надзвичайної ситуації, організовує проведення заходів щодо збору, обробки первинної інформації та її подання керівнику органу управління.

Керівник органу управління приймає рішення на ліквідацію надзвичайної ситуації на основі отриманої інформації (блок 2), при цьому важливо, щоб інформація була достовірною і адекватною. Достовірність інформації є її властивістю, що визначає ступінь адекватного відображення подій і фактів, що мають місце в зоні надзвичайної ситуації. Також, обґрунтованість прийнятого рішення керівником органу управління залежить від того, наскільки інформація про надзвичайну ситуацію адекватна реальному стану ситуації в зоні надзвичайної ситуації, тобто, адекватність характеризує якість інформації.

За результатом прийнятого рішення керівник ставить завдання та доводить основні питання взаємодії керівникам підпорядкованих органів управління (блок 3). При цьому він визначає за якими етапами, завданнями взаємодіють залучені до ліквідації надзвичайної ситуації підпорядковані органи управління. Даний захід доводиться у формі чіткої, усім зрозумілої інформації.

Важливим етапом управлінського процесу є організація взаємодії між органами управління та підрозділами під час виконання завдань (блок 4). Керівник застосовує певні методи організації взаємодії, що залежить від його досвіду, рівня професійної підготовки та наявності часу.

Заключним етапом управлінського процесу є контроль виконання завдань та підтримання взаємодії (блок 5). При цьому важливо під час виконання завдань на основі отриманої достовірної і адекватної інформації підтримувати взаємодію між підпорядкованими органами управління та підрозділами, а у разі її порушення вжити заходи щодо відновлення взаємодії. Циклічність та безперервність управлінського процесу забезпечується наявністю зворотного зв'язку між блоками.

Керівник органу управління через підрозділ, що здійснює інформаційно-аналітичне забезпечення виконання заходів з ліквідації надзвичайної ситуації,

відслідковує результати виконання завдань та можливі зміни обстановки в районі надзвичайної ситуації (блок 5). У разі різких змін в обстановці керівник на основі отриманої, обробленої інформації (блок 1, зворотний зв'язок), уточнює або приймає нове рішення (блок 2), доводить уточнені, або нові завдання до керівників підпорядкованих органів управління (блок 3), уточнює питання взаємодії між органами управління та підрозділами (блок 4), здійснює контроль виконання завдань, підтримання та відновлення взаємодії (блок 5).

Таким чином, інформаційне забезпечення організації взаємодії охоплює процес надходження, перетворення, зберігання та передавання інформації керівнику органу управління. При цьому, важливим питанням організації інформаційного забезпечення є застосування технічних засобів управління для надання відповідним органам управління необхідної інформації з метою організації, по-перше, безперервного процесу пошуку, збирання, опрацювання та зберігання інформації, а також подання її на ієрархічні рівні управління; по-друге, достовірності й адекватності інформації.

Взаємодія організовується за етапами виконання часткових завдань. При цьому керівник деталізує необхідним чином ті головні питання спільних дій підрозділів, які доведено при постановці завдань, конкретизує порядок підтримки взаємодії і відновлення її в ході ліквідації надзвичайної ситуації, доводить сигнали оповіщення, управління і взаємодії.

В умовах обмеженого часу керівник організовує взаємодію зазвичай методом віддачі необхідних вказівок, в яких погоджує їх зусилля за найбільш вірогідними сценаріями розвитку надзвичайної ситуації.

За умови достатнього часу може застосовуватися метод опрацювання основних сценаріїв можливого розвитку надзвичайної ситуації із заслуховуванням доповідей керівників підпорядкованих ланок управління про використання наявних у них сил і засобів за можливими сценаріями розвитку надзвичайної ситуації. Питання взаємодії відпрацьовуються з урахуванням найбільш ймовірної послідовності розвитку надзвичайної ситуації і тих прогностичних ускладнень. Організація заходів щодо координації спільних дій щодо застосування сил і

засобів зазвичай розпочинається саме із зацікавлених у цьому підрозділів.

До реалізації заходів щодо налагодження взаємодії залучаються основні посадові особи штабу з ліквідації надзвичайної ситуації, представники служб та інших структур, керівники підпорядкованих і доданих підрозділів, а також керівник підрозділу інформаційного забезпечення процесу управління.

За результатами спільної роботи має бути досягнуте єдине розуміння керівниками усіх ланок управління мети дій, завдань і способів їх виконання за ймовірними варіантами розвитку надзвичайної ситуації, а також чітке знання сигналів оповіщення, управління та взаємодії.

Штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації за вказівкою керівника детально розробляє питання взаємодії, узгоджує необхідні питання з підрозділами, що залучаються до виконання завдань, погоджує роботу органів управління, доводить до підпорядкованих структур встановлені сигнали, організовує зв'язок між ними. Питання взаємодії відображаються у відповідних керівних та плануючих документах.

Взаємодія підтримується усіма керівниками підрозділів, які залучаються до виконання завдань. Для цього вони повинні не лише розуміти мету дій, завдання і способи їх виконання, але мати дані про поточну обстановку, стійкий зв'язок та проводити систематичний інформаційний обмін. Тому, інформаційне забезпечення організації взаємодії відіграє важливу роль в системі управління.

Для своєчасного відновлення порушеної взаємодії необхідно здійснювати контроль щодо дотримання підрозділами установленого порядку взаємодії, з'ясовувати і усувати причини її порушення. В подальшому керівник в короткі терміни визначає заходи, що дозволяють відновити взаємодію шляхом уточнення порядку спільних дій.

З метою оволодіння майстерністю організації і здійснення спільних узгоджених дій підрозділів вважаємо за необхідне удосконалити систему підготовки керівного складу щодо організації системи управління та організації взаємодії, а також проваджувати наукові дослідження із зазначеної проблематики.

Отже, на ефективність функціонування системи управління єдиної

державної системи цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях суттєво впливає організація взаємодії між органами управління та підрозділами, а також стан її інформаційного забезпечення під час кризових комунікацій.

В роботі запропоновано алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління, що включає певні взаємопов'язані блоки, прямий та зворотний зв'язки між ними. Використання вказаного алгоритму дозволяє керівнику органу управління організувати систему управління, виконувати заходи з ліквідації надзвичайної ситуації у логічній послідовності у визначені терміни. При цьому за запропонованим алгоритмом керівник органу управління на основі отриманої, обробленої достовірної та адекватної інформації виконує управлінські заходи в цілому, і організовує та підтримує взаємодію – зокрема.

Для покращення організації кризових комунікацій та взаємодії між органами державного управління у надзвичайних ситуаціях та її інформаційного забезпечення пропонуються рекомендації, а саме:

- застосовувати запропонований алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління;

- проводити з органами управління штабні тренування за можливими сценаріями виникнення надзвичайних ситуацій, на яких відпрацьовувати окремим питанням організацію взаємодії між органами управління та підрозділами, зокрема між різними міністерствами і відомствами;

- розробити методичні рекомендації щодо організації взаємодії під час виконання завдань органами управління та силами цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях, що передбачають застосування різних методів організації взаємодії, в залежності від ситуації, та впроваджувати зазначені питання в освітній процес;

- здійснити узагальнення та поширення досвіду, зокрема зарубіжного, щодо організації взаємодії у надзвичайних ситуаціях;

- забезпечити органи управління аналітиками, які спроможні до пошуку, отримання і переробки у короткі терміни первинної інформації, узагальнення, аналізу, розподілу між ланками управління та персоналом, надання керівництву

достовірної та адекватної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень;

– підвищити достовірність та адекватність інформації про надзвичайну ситуацію за рахунок отримання із верифікованих джерел та підтвердження її змісту протягом певного відрізка часу;

– оснастити органи державного управління новітніми інформаційно-комунікативними засобами;

– створити єдине інформаційне поле між органами державного управління різних міністерств та відомств під час організації й підтримання взаємодії за рахунок досягнення сумісності в роботі засобів зв'язку, обробки та передачі даних.

Вважаємо, що завдяки провадженню зазначених заходів можна очікувати удосконалення кризових комунікацій, інформаційного забезпечення процесу управління та організації взаємодії між органами управління та підрозділами у надзвичайних ситуаціях.

Отже, на основі розглянутого встановлено, що сучасне суспільство функціонує в інформаційному середовищі, під впливом якого формується новий світогляд, нові правила поведінки, новий суспільний порядок та нова культура – інформаційна.

Проведено аналіз праць зарубіжних вчених щодо інформаційної політики та її значення в життєдіяльності людей, який засвідчив, що в широкому розумінні державна політика може бути визначена як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем. Відповідно державна політика має відповідати принципам прозорості, підзвітності та ефективності, що мають бути покладені в основу діяльності державних інститутів.

Ґрунтуючись на базових поглядах українських вчених розкрито основні підходи до проблеми кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях та окреслено інформаційну політику держави як основу цих комунікацій. Висвітлено теоретико-методологічний аналіз державної інформаційної політики, зокрема державної політики у сфері засобів масової комунікації в Україні як багатофункціональної складової державного управління.

Встановлено, що кризова комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв'язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, що спричинює зміну функцій з формування та реалізації державної політики. Інформаційна політика держави є основою кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.

Розглянуто засади інформаційної безпеки та принципів кризових комунікацій в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що відповідно дозволило обґрунтувати принципи забезпечення інформаційної безпеки, зокрема: законність, баланс інтересів особи, суспільства і держави; комплексність; системність; інтеграція з міжнародними системами безпеки; економічна ефективність.

Проведений аналіз стану нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки України в умовах надзвичайних ситуацій дозволив зробити висновок щодо фрагментарності вибору об'єктів правового регулювання в сфері протидії інформаційній загрози у сфері національної безпеки, а також констатувати недостатню узгодженість застосованих правових механізмів, недостатню ефективність, та суперечливість використаних регламентуючих правових норм.

Виявлено, що проблема державного регулювання в сфері забезпечення інформаційної безпеки при надзвичайних ситуаціях має комплексний характер і включає в себе регулювання питань законодавства. Також проведено аналіз стану інформаційного забезпечення цивільного захисту як складової національної безпеки та механізму кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.

Запропоновано алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління, що включає певні взаємопов'язані блоки, прямий та зворотний зв'язки між ними, що дозволяє керівнику органу управління організувати систему управління, забезпечувати заходи з ліквідації надзвичайної ситуації в логічній послідовності у визначені терміни.

### **3. УПРАВЛІННЯ КРИЗОВИМИ КОМУНІКАЦІЯМИ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ**

#### **3.1. Методи управління кризовими комунікаціями в умовах надзвичайних ситуацій**

У процесі управління кризовими комунікаціями використовується багато різноманітних способів, підходів і прийомів, що дозволяють ефективно організувати виконання функцій, етапів, процедур і операцій, необхідних для прийняття рішень щодо налагодження комунікацій в екстремальних умовах, які сукупно є методами управління із відповідною системою правил і процедур розв'язання управлінських завдань щодо забезпечення ефективного розвитку організації.

Методи посідають особливе місце в управлінні, тому що на їхній базі відбувається взаємне збагачення його теорії та практики. Дійсно, відповідаючи на питання, як виконувати ту або іншу управлінську роботу, методи дозволяють сформулювати систему правил, прийомів і підходів, які скорочують втрати часу й інших ресурсів на цілепокладання і цілереалізацію. Погоджуємось з думкою [78, с. 164] щодо доцільності застосування комплексного використання управлінських методів при вивченні нових проблем управління дозволяє збільшити знання про управління і про закономірності процесів і явищ, сприяючи розвитку теорії управління.

Розрізняють три групи методів: загальнонаукові, реалізації функцій управління і прийняття управлінських рішень.

Базис управлінських методів складає загальнонаукова методологія, заснована на системному підході до розв'язання проблем, а також застосування моделювання, наукового експерименту, конкретно-історичний підхід, економіко-математичні та соціологічні виміри тощо

Системний підхід застосовується як спосіб упорядкування управлінських проблем, завдяки якому здійснюється їхнє структурування, визначаються цілі

вирішення, вибираються варіанти, установлюються взаємозв'язки і залежності елементів проблем, а також чинники й умови, які впливають на їхнє вирішення.

Комплексний підхід є специфічною формою конкретизації системності, тому що його основу складає розгляд проблем управління в їхньому зв'язку і взаємозалежності з використанням методів досліджень багатьох наук, які вивчають ці проблеми. На думку багатьох фахівців сфери управління, комплексний підхід є найважливішою умовою ефективного вирішення проблем управління в багатоцільовій відкритій системі, яка активно взаємодій із зовнішнім середовищем. І якщо системний підхід являє собою, першою чергою спосіб бачення об'єкта або проблеми, то комплексність – це форма міждисциплінарної інтеграції і кооперації управлінської діяльності.

Моделювання має велику сферу застосування в процесах управління, де вирішуються складні проблеми, що вимагають системного; і комплексного підходів.

Моделювання звичайно здійснюється в декілька етапів, на яких уточняється постановка завдання, конструюється модель, проводиться її теоретичний і (або) експериментальний аналіз на достовірність і після практичного застосування й аналізу отриманих даних здійснюється (у разі потреби) коригування з метою введення додаткових чинників і даних, обмежень, прийомів тощо

При розв'язанні проблем управління кризовими комунікаціями найбільше поширення одержали моделі теорії ігор, теорії черг, управління запасами, лінійного програмування, імітаційні теорії, теорії економічного аналізу. Вони дозволяють вирішувати великий клас завдань управління із застосуванням економіко-математичних методів – ще одного важливого методичного інструментарію управління, який сформувався на стику економіки з математикою і кібернетикою.

Теоретичні основи економіко-математичних методів як нового наукового напрямку були закладені російськими вченими В.К.Дмитрієвим (1866–1913), Г.А.Фельдманом (1884–1958), Л.В.Кангоровичем (1912–1986), В.В.Новожияовим (1892–1970), В.С.Немчиновим (1894–1964). У сучасних умовах

багато вчених називають цей напрямок новою школою менеджменту. Ці вчені не тільки розробили методологію економіко-математичного моделювання і методи кількісних підходів до соціально-економічних систем, але і сприяли поширенню практики їх застосування з початком 60-х років ХХ ст. [78, с. 165].

Особливо добрі результати одержують організації, які паралельно з економіко-математичними методами широко застосовують експериментування.

Експериментування як метод, за допомогою якого можна порівняно швидко вирішувати багато управлінських проблем, одержує все більше поширення серед керівників і менеджерів.

У найзагальнішому вигляді експеримент можна трактувати як науково поставлений дослід, проведений на базі розробленої методики підготовленими фахівцями з метою перевірки тих або інших гіпотез, нововведень і змін у системі управління організацією.

У вивченні та вирішенні проблем управління кризовими комунікаціями важлива роль відводиться конкретно-історичному підходові, відповідно до якого кожне явище повинне розглядатися в динаміці. У розвитку будь-якого об'єкта управління (наприклад, організації) можна виділити стадії його життєвого циклу: створення, зростання, зрілість, завершення. Очевидно, що цілі, а отже, і проблеми управління на цих стадіях розрізняються, і досить істотно. Це викликає необхідність вибору зі всього арсенату методів найбільш відповідних об'єктивним умовам, які відбивають циклічний (або "віковий") стан об'єкта управління. Тому ігри аналізі проблем, пов'язаних з управлінням, важливі такі параметри, як час утворення організації й основні події розвитку (зростання, об'єднання, розукрупнення тощо). Якщо об'єкт створюється наново, необхідно ознайомитися з перспективами його розвитку.

Методи соціологічних досліджень широко використовуються у вирішенні проблем, пов'язаних із працівниками, їхньою роллю у виникненні відхилень від запланованих цілей, у виборі напрямків дій і зацікавленості у виконанні наміченого плану заходів. Соціологічні дослідження проводяться шляхом збору й опрацювання інформації про потреби й інтереси персоналу організації, про

характер взаємовідносин між людьми і групами, про тип культури, які склалися під впливом структурного складу кадрів та інших чинників розвитку організації. З цією метою широко застосовують інтерв'ю й анкетні опитування, спостереження і самоспостереження, вивчення документів і чинників групової поведінки й ін. Все це дає необхідну інформацію, на підставі якої можна прогнозувати реакцію персоналу організації на ті або інші рішення, а також управляти поведінкою як окремих індивідів, так і груп людей, забезпечити їхню реалізацію.

Загальнонаукова методологія являє собою фундамент, на якому будується складний будинок арсеналу методів керування.

Методи управління кризовими комунікаціями застосовуються в різних функціональних підсистемах організації, пов'язані з виконанням функцій, які складають зміст процесу управління. У кожній підсистемі організації здійснюються такі дії, як планування, організація, координація, контроль і мотивація. Для кожної функції управління створюються методи виконання незалежно від того, у якій підсистемі вона реалізується.

Фахівці планування здійснюють розробку прогнозів, використовують у своїй роботі методи екстраполяції, побудови сценаріїв, моделювання, мозкової атаки, експертний, “Дельфі”, факторного аналізу, формування дерева проблем і вирішень тощо

Виконання функції організування базується на методах, які враховують потреби і мотивацію людей, що працюють в організації. Згідно з іншим підходом, методи організації спільної діяльності людей можна розділити на три групи: організаційно-розпорядчі, економічні та соціально-психологічні. Вони роблять прямий або непрямий вплив на мотиви поведінки, інтереси і потреби людей, які також згруповані за трьома напрямками.

Склад методів, застосовуваних в організації, повинний відбивати структуру ієрархії потреб (по А. Маслоу) працюючих у ній людей.

Задоволення потреб першого рівня (фізіологічних) вимагає розробки і застосування насамперед методів економічного впливу, які включають в себе способи індивідуального, групового і колективного стимулювання праці.

На задоволення потреб середнього рівня (у безпеці, захищеності, статусі) спрямовані методи організаційно-розпорядчого впливу, у складі яких можна виділити способи прямого впливу шляхом розпоряджень, команд, указівок, побудови формальної структури влади-підпорядкування, а також способи непрямого впливу, здійснюваного по лінії неформальних зв'язків і структур. На вищому рівні ієрархії вважаються кращими соціально-психологічними способами, які забезпечують потребу працюючих у саморозвитку і самореалізації.

Здійснення функцій координації першою чергою покладено на керівників різного рівня, які повинні забезпечити безперервність і ефективність проходження всіх процесів управління в організації. Це вимагає використання методів комунікації, у складі яких виділяються групи методів міжособистісних комунікацій, збору, опрацювання і передачі інформації.

Методи, що застосовуються під час виконання функції контролю, залежать від характеру облікових, аналітичних і контрольних операцій. Статистичний облік базується на методах збору, опрацювання й інтеграції (і її підрозділів).

Користувач (менеджер) сучасних інформаційних систем повинен мати можливість: із свого робочого місця здійснювати пошук у базі даних необхідної інформації; вирішувати проектні, планові й інші управлінські завдання по їхніх постановках (описах) і вихідних даних незалежно від складності математичних моделей; за допомогою акумульованих у комп'ютері знань про предметну сферу розпізнавати і діагностувати плани дій, висувати і перевіряти гіпотези, виділяти закономірності в результатах спостережень, у тому числі там, де математичні моделі важко використовувати, а власне: інформаційно-пошукові системи; розрахунково-логічні системи та експертні системи.

ІПС дозволяє вводити запит природною мовою. При цьому відповідь формується за рахунок інформації не тільки тієї, що зберігається в пам'яті, але й отриманій шляхом логічного висновку й обчислень.

На принципі бібліотечної організації програми засновані розрахунково-логічні системи. В умовах неможливості формалізації за допомогою математичних моделей використовуються експертні системи (імітаційні системи).

Найбільший ефект забезпечують автоматизовані інформаційні системи, що включають в себе: автоматизовані системи наукових досліджень; системи автоматизованого проектування; автоматизовані системи управління технологічними процесами та автоматизовані системи управління спеціального призначення та інші підсистеми.

### **3.2. Структура процесу кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях**

Управління неможливе без обміну інформацією. Саме тому, що обмін інформацією “вбудований” в усі види управлінської діяльності, комунікації називають сполучним процесом.

Комунікація є процесом двостороннього обміну думками й інформацією, який веде до досягнення взаєморозуміння. Термін “комунікація” латинського походження й означає “загальне”, або “повідомлення”, “шлях повідомлення”. Комунікація здійснюється між організацією та її навколишнім середовищем, між окремими рівнями і підрозділами всередині організації, між менеджером і робочою групою, між окремими працівниками в групі. Всі види комунікацій являють собою двосторонні контакти людей [78, с. 171].

Комунікація – це обмін. У ході обміну обидві сторони відіграють активну роль. Обмін інформацією відбувається тільки в тому випадку, коли одна стоїчна пропонує інформацію, а інша правильно сприймає її, посилаючи підтвердження про це по каналу<sup>1</sup> зворотного зв'язку. Щоб було саме так, варто приділяти пильну увагу комунікаційному процесу.

Комунікаційний процес – це двосторонній обмін інформацією між двома суб'єктами. Суб'єктами можуть буди люди або цілі організації. Основна мета комунікаційного процесу забезпечення розуміння інформації, яка є предметом обміну.

Цілі комунікацій:

– забезпечення ефективного обміну інформацією між об'єктами і суб'єктами управління;

- удосконалення міжособистісних відносин у процесі обміну інформацією;
- створення інформаційних каналів для обміну інформацією між окремими співробітниками і групами, координації їх завдань і дій;
- координування і раціоналізація інформаційних потоків.
- Залежно від способу обміну інформацією розрізняють:
- міжособистісні й організаційні комунікації на основі усного спілкування;
- комунікації на основі письмового обміну інформацією.

Міжособистісні комунікації діляться на формальні, або офіційні, та неформальні.

Формальні комунікації визначаються політикою, правами, посадовими інструкціями певної організації і здійснюються по формальних каналах.

Неформальні комунікації не дотримуються загальних правил цієї організації; вони здійснюються відповідно до сталої системи особистих відносин між працівниками організації.

Мережі неформальної організаційної комунікації існують через прагнення працівників знати ту інформацію, яку вони не можуть одержати за допомогою формальних організаційних комунікацій.

Система неформальних організацій здатна породити чутки, які можуть негативно позначитися на ефективності комунікації.

Типова інформація, яка передається по каналах неформальних комунікацій: майбутнє скорочення співробітників організації; нові заходи щодо стягнень за запізнення або інші порушення трудової дисципліни; зміни в структурі організації; майбутні переміщення і підвищення; докладний виклад суперечки двох керівників на останній нараді; хто кому призначає побачення після роботи й інші відомості.

Існують дві точки зору на те, яким способом звести до мінімуму ці чутки: максимально можливе поширення інформації через канали формальної комунікації; заохочення мереж неформальних комунікацій, включення

менеджерів у ці мережі для зворотного інформаційного зв'язку.

Серед формальних організаційних комунікацій виділяють: вертикальні, коли інформація передається з одного рівня ієрархії на іншій; горизонтальні – між різними підрозділами, що призначаються для координації діяльності різних підрозділів.

Вертикальні комунікації, у свою чергу, підрозділяються: на висхідні, коли інформація передається знизу нагору (із нижчих рівнів на вищі). Цей тип комунікації містить інформацію, необхідну менеджерам для оцінки тієї сфери діяльності, за яку вони відповідають; на висхідні, здійснювані зверху вниз. Цей тип комунікації безпосередньо пов'язаний із керівництвом і контролем за діяльністю організації.

Міжособистісні комунікації поділяють також: на вербальні (словесні) і невербальні, покликані здійснювати обмін інформацією без застосування слів, наприклад, за допомогою жестів, інтонацій голосу тощо. Вербальні та невербальні форми комунікацій не завжди і не обов'язком виключають одна одну. Як правило, інтерпретація адресатом (одержувачем послання будується не тільки на словах, але і на таких елементах, як жести, вираз обличчя, які супроводжують слова передавальної сторони.

У процесі кризових комунікацій виділяють чотири базові елементи:

1. Відправник – особа, що генерує ідеї або яка збирає інформацію і передає її.
2. Повідомлення – власне інформація, закодована за допомогою символів: слів, сигналів, жестів, міміки і т.п.
3. Канал – засіб передачі інформації: лист, радіо, телефон, телевізор та ін.
4. Одержувач – особа, якій призначена інформація, або особа, що інтерпретує її.

Увесь процес комунікації часто відбувається за декілька секунд, та утрудняє виділення його етапів. Однак ці етапи завжди присутні у кожному комунікаційному процесі, ігнорування якогось етапу здатне викликати зниження ефективності керівництва [78, с. 173].

1. Зародження ідеї. Обмін інформацією починається з ретельного обмірковування і формулювання ідеї або добору інформації. Це дуже важливий етап, але найчастіше відправники не затрачають достатнього часу на обмірковування ідеї. Лейтмотив етапу – “не починайте говорити, не почавши думати”.

2. Кодування і вибір каналу. Ідея перетвориться в слова, інтонації, жести. Таке кодування перетворює ідею в повідомлення. Відправник повинен забезпечити сумісність символів, використаних для кодування, із самою ідеєю. Наприклад, украй неефективно говорити про серйозні порушення, допущені підлеглим, під час легкої бесіди за чашкою кави.

3. Передача. На цьому етапі відправник використовує канал для доставки повідомлення одержувачу. Це фізична передача повідомлення (одержувач чує і бачить слова, дії), яку багато людей помилково приймають за самий процес комунікації.

4. Декодування. Одержувач повідомлення перетворить слова, символи, дії у свої думки. Якщо символи обрані відправником мають таке ж саме значення для одержувача, то останній буде знати, що мав на увазі відправник, коли сформулювалася його ідея. Якщо реакції на ідею не потрібно, то процес обміну інформацією на цьому етапі завершується. Однак із ряду причин, у тому числі психологічних, одержувач може надати інший зміст повідомленню. З погляду керівника, обмін інформацією варто вважати закінченим і ефективним, якщо одержувач продемонстрував (у тому числі і по каналу зворотного зв'язку) розуміння ідеї, виконавши дії, які чекав від нього відправник.

5. Повідомлення-відгук на адресу відправника, одержуване по каналу зворотного зв'язку) тобто зворотний зв'язок. Одержувач стає відправником, і навпаки, відправник – одержувачем. Таким чином, весь цикл повторюється знову, але вже в іншому напрямку. Зворотний зв'язок – це відповідь одержувача на послання. Вона дає можливість відправнику дізнатись, чи дійшло послання до адресата і в якому значенні.

Кризова комунікація за допомогою зворотного зв'язку перетворюється в

дорогу двостороннім рухом, а самий процес купує динаміку.

Зворотний зв'язок помітно підвищує шанси на ефективний обмін інформацією, дозволяючи сторонам приглушати шум. Шумом називають усе те, що спотворює зміст. Якись шуми присутні завжди, тому на кожному етапі обміну інформацією відбувається деяке спотворення смислу. В окремих випадках високий рівень шуму може цілком блокувати процес комунікації.

Комунікаційна мережа – це з'єднання певним чином тих індивідів, які беруть участь у комунікаційному процесі та допомогою інформаційних потоків.

Комунікаційна мережа включає в себе потоки повідомлень (послань) або сигналів між двома або більше індивідами. Створювана керівником мережа складається з вертикальних, горизонтальних і діагональних зв'язків. Вертикальні зв'язки будуються по лінії керівництва від начальника до підлеглих.

Горизонтальний зв'язок здійснюється між рівними за рівнями індивідами або частинами організації: між заступниками, між начальниками підрозділів, між підлеглими. Діагональні зв'язки – це зв'язки з іншими начальниками і з іншими підлеглими. Мережа цих зв'язків створює реальну структуру організації. Завдання формальної організаційної структури полягає в тому, щоб надати комунікаційним потокам правильний напрямок. Розміри підрозділів в організації обмежують можливості розвитку комунікаційної мережі. Якщо розмір групи збільшується в арифметичній прогресії, то кількість можливих комунікаційних відносин зростає за експонентою. Звідси комунікаційна мережа в групі з дванадцяти осіб більш різноманітна і складна, ніж у групі з трьох осіб. Залежно від того, як побудовані комунікаційні мережі, діяльність групи може відрізнятися більшою або меншою ефективністю.

Існують сталі зразки комунікаційних мереж з однією і тією ж або різною чисельністю.

У мережах типу “куточок” члени групи можуть спілкуватися тільки з тими, хто розташований поруч з ними (із сусідами). У мережах типу “колесо” подана формальна, централізована ієрархія влади, за якої підлеглі спілкуються один з одним через свого начальника. Об'єктивною основою такої ситуації є те, що

особа, яка знаходиться в центрі “колеса”, має більше комунікаційних зв’язків, ніж інші члени групи. Вона одержує більше послань; частіше визнається іншими членами групи як особа, що виконує лідерські функції; більше соціально впливає на інших членів групи; звичайно несе велику відповідальність за передачу інформації; від неї більше, ніж від інших, очікується остаточне рішення проблеми. Аналогічна картина спостерігається в мережах “Y”.

Такі мережі називаються централізованими і можуть бути ефективними, якщо вирішуються прості проблеми.

Іншим типом владної ієрархії є мережі типу “ланцюжок”, у яких з’являються горизонтальні зв’язки – елемент децентралізації. “Все канальні” мережі є цілком децентралізованими групами. Звичайно це потрібно, коли необхідна участь усіх у вирішенні складних проблем. Такий підхід називають ще відкритими комунікаціями.

Формування комунікаційних мереж і процесів, а також вибір засобів і каналів комунікацій здійснюється в організації після проектування її організаційної структури відповідно до обраної сфери діяльності прийнятою програмою діяльності організації та структурою управління.

Комунікаційні рішення, які містять регламент комунікаційних процедур, повинні встановлюватися для кожного ієрархічного рівня управління і доводитися до конкретної посадової особи.

Комунікація вважається успішною, якщо одержувач інформації розуміє її зміст адекватно тому змісту, який у неї вкладає відправник. У протилежному разі має місце безуспішна комунікація.

Чинники, що зменшують можливості успішної комунікації, називаються комунікаційними бар’єрами.

Розрізняють комунікаційні бар’єри макро- і мікрорівня.

Макробар’єри комунікацій перешкоджають успішній комунікації в цілому.

Мікробар’єри комунікацій перешкоджають успішній комунікації в конкретних вузьких сферах.

Таблиця 3.1. Комунікаційні бар'єри

Макробар'єри комунікацій	Мікробар'єри комунікацій
Перевантаження інформаційних мереж і спотворення інформації Потреба в усе більш складній інформації Інтернаціоналізація ділових контактів і зростання ролі іноземних мов	Відношення джерела (відправника) інформації до одержувача (адресата) Відношення адресата до джерела інформації Сприйняття одержувачем інформації багатозначних слів Відсутність зворотного зв'язку

Для подолання комунікаційних бар'єрів необхідно дотримуватися десяти заповідей успішної комунікації.

1. Перед комунікацією чітко визначте ідеї, вкладені в послання.
2. Проаналізуйте дійсну мету кожної комунікації.
3. Проаналізуйте усе фізичне і людське оточення при будь-якій комунікації.
4. Проконсультуйтеся з іншими при плануванні комунікації.
5. Зверніть найпильнішу увагу на інтонацію й основний зміст повідомлення.
6. Скористайтеся можливостями, коли вони надаються, включити в повідомлення щось корисне і цінне для його одержувача або адресата.
7. Постійно тримайте в полі зору те, як спрацьовує комунікація.
8. Встановлюйте комунікацію не тільки на сьогодні, але і на завтра.
9. Домагайтеся, щоб справи встановлення комунікації не суперечили словам.
10. Учїться успішно слухати іншого,

### **3.3. Кризові комунікації під час прийняття та реалізації рішення в умовах надзвичайних ситуацій**

Виконання функцій управління завжди вимагає певних витрат часу і сил, у результаті яких керований об'єкт приводиться до заданого або бажаного стану. Це й складає основний зміст поняття “процес управління”. Під ним розуміється певна сукупність управлінських дій, які логічно пов'язуються одна з одною, щоб

забезпечити досягнення поставлених цілей шляхом перетворення ресурсів на вході в продукцію або послуги на виході системи.

У цьому визначенні підкреслюється цілеспрямований характер процесу, здійснюваного апаратом управління організації, а також його взаємозв'язок із функціями, цілями і необхідними для їхньої реалізації ресурсами.

Однак в управлінні частіше за все приймається інше визначення. Процес управління подається як сукупність циклічних дій, зв'язаних із виявленням проблем, пошуками і організацією виконання прийнятих рішень. Схематично цей підхід відбитий на рис. 3.1, де об'єкт управління поданий у вигляді “чорної шухляди” із входами і виходами, а управлінський процес розглядається у складі трьох блоків: М – моделювання стану об'єкта на підставі інформації, що надходить від нього; Р – розробка і прийняття управлінських рішень; В – організація виконання прийнятих рішень [78, с. 179].

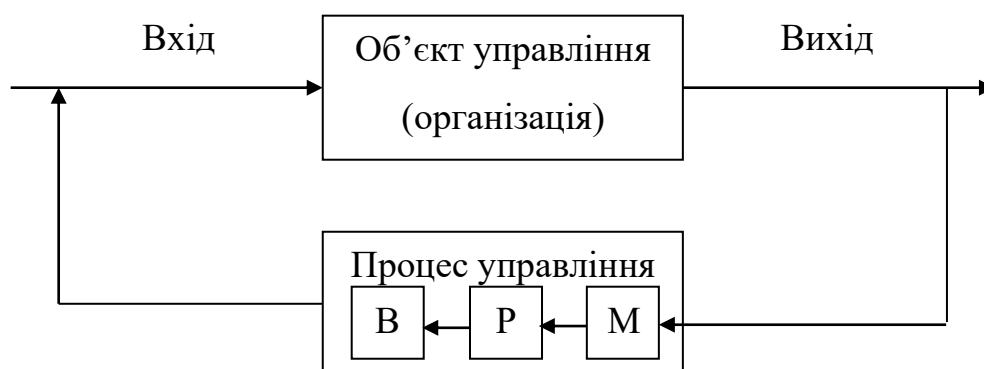


Рисунок 3.1 – Процес прийняття управлінських рішень

Останній блок по інформаційних каналах пов'язаний із входом об'єкта управління й у такий спосіб забезпечує зміни, заплановані системного управління.

Між цими двома підходами до визначення сутності процесу управління немає протиріч, вони доповнюють один одного, створюючи безперервність, циклічно повторюваних процесів прийняття рішень, пов'язаних із виконанням управлінських функцій. У процесі виконання функцій управління менеджерам доводиться приймати безліч рішень, здійснюючи планування, організовуючи роботу, мотивуючи людей, зайнятих в організації, контролюючи і координуючи всі процеси, що відбуваються в ній.

Так, складання плану на майбутній плановий період пов'язано з прийняттям таких рішень, як постановка цілей, визначення необхідних ресурсів, вибір способів досягнення цілей і завдань. Процес організування неминуче викликає необхідність прийняття рішень із питань про структуру організації і управління, про організацію діяльності установи, про організацію праці фахівців. Процес контролю пов'язаний з прийняттям рішень про те, що, як і коли контролювати, які види і форми контролю використовувати, як робити аналіз отриманої інформації і яким чином корегувати процеси відповідно до цього контролю тощо. Прийняття рішень – це сполучний процес управління, центр, навколо якого обертається життя організації.

Таким чином, початковий імпульс процесу прийняття рішень задає інформація про стан контрольованих параметрів керованого об'єкта, а вплив здійснюється після вироблення і прийняття відповідного рішення, яке у вигляді тієї або іншої інформації (команда, наказ, розпорядження, план тощо) подається на вхід керованого об'єкта. Процес прийняття управлінських рішень носить циклічний характер, починається з виявлення невідповідності параметрів плановим завданням або нормативам і закінчується прийняттям і реалізацією рішень, які повинні цю невідповідність ліквідувати. У центрі цієї діяльності, яка циклічно розвивається, знаходяться три елементи процесу: проблема, її вирішення і люди, що беруть участь у процесі на всіх його етапах. Отже, рішення – це основа (фундамент) управління організацією.

Управлінське рішення – це концентроване вираження процесу управління на його заключній стадії. Воно виступає як своєрідна формула управлінського впливу на керований об'єкт і в такий спосіб визначає дії, необхідні для проведення змін у його стані.

Рішення повинні відповідати певним вимогам. Головні серед них – це обґрунтованість, чіткість формулювань, реальна здійсненність, своєчасність, економічність (визначена за розмірами витрат), ефективність (як ступінь досягнення поставлених цілей у зіставленні з витратами ресурсів). Як правило, рішення повинні прийматися там, де виникає проблемна ситуація; для цього

менеджерів відповідного рівня необхідно наділити повноваженнями і покласти на них відповідальність за стан справ на керованому об'єкті. Дуже важливою умовою позитивного впливу рішення на роботу організації є його узгодженість із раніше прийнятими рішеннями як по вертикалі, так і по горизонталі управління (якщо, звичайно, чергове рішення не спрямоване на кардинальну зміну всієї політики розвитку).

В організаціях приймається безліч найрізноманітніших рішень, відмінних за змістом, термінами дії і розробки, спрямованістю і масштабами впливу, рівнем прийняття, інформаційною забезпеченістю. Їхня класифікація дозволяє виділити класи або види рішень, які вимагають різного підходу до організації процесу управління і методів прийняття рішень, а також неоднакових за витратами часу й інших ресурсів (див. табл. 3.2) [78, с. 180].

Таблиця 3.2. Класифікація рішень, прийнятих в організаціях

Критерії	Класи рішень
Ступінь структурованості	Слабко структуровані (незапрограмовані); високо структуровані (запрограмовані)
Зміст	Економічні, соціальні, організаційні, технічні тощо
Кількість цілей	Одноцільові, багатоцільові
Тривалість дій	Стратегічні, тактичні, оперативні (або довгострокові, середньострокові, короткострокові)
Особа, що приймає рішення	Індивідуальні, групові
Рівень прийнятих рішень	Організація в цілому, її структурні підрозділи, функціональні служби, окремі працівники
Глибина впливу	Однорівневі, багаторівневі
Напрямок рішень	Усередині організації як системи, за її межами

Відомо, наприклад, що кількість оперативних рішень, прийнятих в організаціях, значно (іноді багаторазово) перевищує кількість тактичних і стратегічних рішень, однак по затраченому часу найбільш ресурсоємними є стратегічні рішення. Розподіл загальних витрат часу на прийняття оперативних, тактичних і стратегічних рішень в організаціях великого, середнього і малого розміру також має особливості: у малих організаціях основна частка витрат часу

припадає на оперативні рішення, але в міру зростання підприємств істотно збільшується час, який витрачається на вироблення стратегії розвитку.

Класифікація рішень на високо- і слабо структуровані дозволяє більш ефективно організувати процес шляхом розробки різних підходів і дій, які забезпечують рух до поставлених цілей. Рішення, структуровані у високому ступені, відомі також як запрограмовані. Вони є результатом реалізації певної послідовності дій або кроків (подібних тим, що проводяться при вирішенні математичного рівняння). При цьому кількість альтернатив (варіантів) напрямків дій обмежена і вибір робиться в межах напрямків, заданих організацією, а також з урахуванням нормативів, стандартів, правил тощо. Як приклад можна навести завдання визначення кількості керівників при заданій нормі керованості. Виділення класу запрограмованих рішень дозволяє розробляти стандартні процедури і програмувати рішення під ситуації, які повторюються з певною регулярністю (періодичністю).

Слабо структуровані рішення (незапрограмовані) приймаються в ситуаціях, які відзначаються новизною, внутрішньою неструктурованістю, неповнотою і невірогідністю інформації, різноманіттям і складністю впливу різних чинників. Це не дозволяє знаходити рішення шляхів побудови адекватних математичних моделей, і основну роль у пошуку відіграє людина та її здатність розробляти відповідну процедуру, яка веде до вирішення завдання.

Слабо структурованими є рішення, пов'язані з визначенням цілей і формулюванням стратегії розвитку організації, із зміною її структури, із прогнозами і т.п. Кількість таких рішень збільшується в міру зростання масштабів складності організації; до такого ж результату приводять сучасні тенденції до глобалізації дій, оскільки їхнім прямим наслідком стає зростання кількості зв'язків між організаціями, велика динамічність і зміни як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. У той же час сучасні розробки в галузі дослідження операцій, розвиток інформаційної технології і комп'ютеризація дозволяють значно підвищити частку програмованих рішень, які характеризуються більшою точністю й у ряді випадків вимагають менших витрат часу й інших ресурсів.

Між двома видами рішень – запрограмованими і незапрограмованими знаходиться безліч їх комбінацій, і саме ця їх велика кількість є реальністю, у якій приймаються управлінські рішення. Програмованість рішень підвищується в міру просування зверху вниз по вертикалі управління. Тому вищій ланці управління дозолиться мати справу в основному зі слабо структурованими рішеннями. На середньому рівні характер виникаючих проблем вимагає прийняття як запрограмованих, так і незапрограмованих рішень (при цьому треба відзначити, що автоматизація праці в цій ланці супроводжується зростанням питомої ваги рішень, які характеризуються великою структурованістю). У нижчій ланці переважають рішення, прийняття яких здійснюється заздалегідь розробленими правилами і процедурами.

Найважливішим елементом рішення є управлінська проблема.

Управлінська проблема – істотна розбіжність між бажаним і фактичним станом об'єкта управління і зовнішнього середовища.

Управлінське завдання – бажаний конкретний результат, виражений у кількісних параметрах або описі.

Саме в зв'язку з відхиленнями від планових (нормативних) станів, що відзначається у певний момент часу або прогнозується на майбутнє, і виникають частіше за все проблеми в організаціях.

Наприклад, якщо в результаті аналізу інформації обставини кардинально змінилися, що може вплинути на цільові настанови підрозділів сил, які організують дії, то керівники повинні наново скласти плани, знайти і перерозподілити ресурси, організувати навчання персоналу тощо.

Цілком очевидно, що необхідність уведення змін обґрунтовано аналізом чинників, які впливають на стан і положення організації. Сукупність чинників і умов, що викликають появу тієї або іншої проблеми, називається ситуацією, а розгляд проблеми з урахуванням ситуаційних чинників, що впливають на неї, дозволяє описати проблемну ситуацію.

Опис проблемної ситуації, як правило, містить дві частини: характеристику самої проблеми (місця і часу її виникнення, сутності та змісту, меж поширення її

впливу на роботу організації або її частин) і ситуаційні чинники, що привели до появи проблеми (вони можуть бути зовнішніми і внутрішніми стосовно організації).

До внутрішніх чинників, найбільшою мірою залежних від самої організації, відносять цілі розвитку, структури, завдання, технологію й організаційну культуру. Вони формують організацію як систему, взаємозв'язок і взаємодія елементів якої забезпечує досягнення цілей, що стоять перед нею. Тому зміна одного або декількох чинників одночасно викликає необхідність вживання заходів управлінського впливу, спрямованих на зберігання властивостей системи як цілісного утворення. Керуюча система у цьому разі повинна розробити план організаційних змін, спрямованих на досягнення цілей нової стратегії розвитку.

Зовнішні чинники меншою мірою піддаються впливу з боку менеджерів організації, тому що формують середовище, у якому працює організація. У сучасних умовах вони характеризуються великою складністю, динамічністю і невизначеністю, що істотно утрудняє їх врахування під час прийняття рішень. Та й самі чинники по-різному впливають на роботу організації.

Чинники прямого впливу на роботу організації, характер виникаючих проблем і їх розв'язання сильніші, ніж чинники непрямого впливу. Друга група зовнішніх чинників практично некерована з боку менеджерів організації.

Аналіз ситуаційних чинників дозволяє розглянути проблему у зв'язку з викликаними подіями і змінами у внутрішньому і зовнішньому середовищі організації і почати пошук рішень.

Важливим елементом процесу управління є люди (суб'єкти), які беруть у ньому участь. Взагалі кажучи, практично кожний член організації регулярно приймає безліч найрізноманітніших рішень, роблячи вибір між можливими варіантами (альтернативами) своїх дій. Безсумнівно, велика частина цих рішень приймається часто рефлексивно, без глибокого обмірковування і без великих витрат часу. Керівник просить вас закінчити звіт до кінця робочого дня, і ви погоджуєтесь, вважаючи його прохання обґрунтованим. Це той випадок, коли вибір не вимагає уваги. Але якщо ви не згодні з яким-небудь новим або важливим

рішенням, необхідно обґрунтувати вашу позицію, подавши всі “за” і “проти”. І це вже вимагає певних витрат часу і ресурсів, поглиблення в суть проблеми і доказу слушності запропонованого вами рішення.

Менеджери і керівники приймають найрізноманітніші за своїм змістом і значенням рішення. Вище керівництво організації, наприклад, приймає рішення, пов’язані з установленням цілей і стратегії розвитку, з організацією діяльності апарату управління підприємства в цілому тощо

Менеджери середнього і нижчого рівнів приймають рішення, що стосуються плану, добору і розставляння кадрів тощо Працівники-неуправлінці, що не є керівниками, приймають рішення, які стосуються їхньої безпосередньої роботи і виконуваних в організації функцій.

Особи, що приймають управлінські рішення, називаються суб’єктами рішення. Це можуть бути як окремі менеджери, так і групи працівників, що мають повноваження для прийняття рішень. У першому випадку говорять, про індивідуально прийняте рішення, у другому – про групове або колективне. Кожне з них має свої переваги і недоліки.

Для індивідуальних рішень, прийнятих окремим суб’єктом, характерний більш високий рівень творчості; у них нерідко реалізується багато нових ідей і пропозицій. Як правило, такі рішення вимагають менше часу, тому що не зв’язані з необхідністю їх узгодження на проміжних етапах. Однак, це не стосується вирішення таких проблемі у процесі розробки яких доводиться затрачати багато часу для збору й аналізу необхідної інформації.

Індивідуальні рішення частіше, ніж групові, виявляються неправильними, у них значно більший ризик помилок; не в останню чергу це пов’язано, з тим, що проблеми організацій стають усе більш складними і вимагають багато спектрального розгляду, а отже, і різних, нерідко спеціальних, знань. Саме тому в теперішній час зростаюча кількість управлінських рішень приймається на основі обговорення, шляхом залучення фахівців різних профілів або створення спеціальних груп (комісій, комітетів, тимчасових робочих груп тощо).

Групове (колективне) прийняття рішень має низку переваг у порівнянні з

індивідуальним. Це, насамперед, більш повне інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень, що є наслідком залучення осіб, які володіють різними знаннями щодо розв'язуваної проблеми. Учасники групи мовби доповнюють знання один одного (утворюють колективний розум), створюючи більш повну картину як в описі проблемної ситуації, так і в шляхах її можливого вирішення. Дуже важливий також самий ефект створення групи для прийняття рішень, що мають життєво важливе значення для організації. Участь у роботі групи підвищує відповідальність і мотивацію кожного її члена, а результати групової роботи звичайно краще сприймаються колективом організації порівняно з індивідуальними рішеннями. Це підвищує залученість працюючих у процес реалізації рішення, яке розглядається вже не як спущене «зверху», а як колективне, прийняте з урахуванням думки-членів організації.

Грунтовий підхід до прийняття рішень забезпечує більш високу обґрунтованість і менший процент помилок, чому сприяє сам механізм роботи груп (взаємне коригування рішень у процесі групової роботи, створення атмосфери співробітництва і змагання, взаємодія між членами групи), а також багатоваріантності розробок.

Однак у групового прийняття рішень є і негативні сторони. Це насамперед більш високі витрати часу через необхідність формування групи, її ознайомлення з проблемою і створення умов для нормальної й ефективної взаємодії членів групи. Погодження різких поглядів на проблему і шляхи її вирішення також вимагають часу, дефіцит якого, як правило, гостро відчувається в процесі управління. Чим більша група, тим більше часу йде на координацію, а отже, збільшується час вироблення рішення (існує думка, що найбільш ефективно працюють групи з п'яťох, максимум із семи членів). Негативним фактом є і те, що групові рішення нерідко приймаються під тиском більшості або осіб, які займають високі пости в організації, а це знижує творчий потенціал інших учасників групи. У групі звичайно відсутня чітка відповідальність за прийняття остаточного рішення, і саме тому так важко відшукати автора неправильного рішення при його колективній розробці.

Якщо проблема нескладна, а ситуаційні чинники ясні та керовані, процес прийняття рішень може бути досить простий і швидкий. У цьому разі після з'ясування проблемної ситуації приймається рішення, що прямо впливає на неї і приводить систему (керований об'єкт) у стан, відповідний заданому.

При вирішенні відносно нескладних проблем часто використовується інтуїтивний підхід, який характеризується такими рисами: суб'єкт рішення тримає всю проблему в голові; у міру розвитку проблеми підхід до її вирішення може радикально змінюватися; можливий одночасний розгляд декількох варіантів; може не дотримуватися послідовність етапів; якість рішення ґрунтується насамперед на попередньому досвіді, особи, яка приймає це рішення. Тому інтуїтивний підхід керівника дає добрі результати у тих випадках, коли досвід особи, яка приймає рішення, невеликий, а попередні ситуації не відповідають новій. Крім того, на якість інтуїтивних рішень можуть впливати недостатньо повне уявлення про поточну проблемну ситуацію і неправильна інтерпретація її суті.

Якщо проблемна ситуація не так очевидна, а її вирішення неоднозначне, то процес прийняття рішень вимагає структуризації, яка дозволить визначити етапи і процедури, спрямовані на її вирішення.

Найпростіша "ідеальна" схема прийняття рішень припускає, що процес являє собою прямоточний рух від одного етапу до іншого [78, с. 186].

1-й етап. Констатація виникнення проблеми, її опис полягає у такому:

1. Конкретизація змісту проблеми.
2. Локалізація місця виникнення проблеми.
3. Визначення моменту виникнення проблеми.
4. Встановлення тенденцій розвитку проблеми від моменту виникнення до констатації.

5. Визначення необхідності здійснення дій з усунення проблеми до з'ясування причин її виникнення.

2-й етап. Визначення причин виникнення проблеми:

1. Виявлення змін в об'єкті управління і зовнішньому середовищі, які

передують виникненню проблеми.

2. Виявлення об'єктів, аналогічних (подібних) розглянутому, де подібна проблема не виникла, і встановлення розходжень в об'єктах.

3. Визначення причинно-наслідкових залежностей.

4. Складання карти (таблиці) думок.

3-й етап. Розробка варіантів вирішення, їх оцінка:

1. Формулювання вимог і обмежень.

2. Збір необхідної інформації.

3. Розробка варіантів вирішення.

4. Вибір критеріїв оцінки.

Критерії – показники, які характеризують варіанти вирішень і використовуються для оцінки і вибору.

Вага (значущість) критерію – кількісне вираження відносної важливості кожного використовуваного для оцінки і вибору критерію в порівнянні з іншими критеріями.

4-й етап. Ухвалення рішення, його здійснення:

1. Визначення критеріїв оцінки для кожного варіанта вирішення.

2. Вибір рішення, яке відповідає критеріям.

3. Оцінки можливих наслідків.

4. Вибір кращого рішення.

5. Організація виконання рішення.

5-й етап. Контроль за здійсненням рішення й отриманням очікуваних результатів:

1. План реалізації обраного рішення.

2. Контроль ходу реалізації рішення.

3. Оцінка вирішення проблеми і виникнення нової ситуації.

При успішному вирішенні проблеми відомості про неї заносяться в комп'ютерний банк даних для накопичення досвіду успішного вирішення проблеми, який може бути придатним у майбутньому.

Основні можливі причини неусунення проблеми:

- недостатньо конкретне уявлення про проблему;
- неправильне визначення справжніх причин виникнення проблеми;
- недостатня кількість запропонованих варіантів вирішень;
- неповний список критеріїв оцінки;
- неправильне визначення значущості критеріїв;
- неадекватний спосіб оцінки розроблених варіантів вирішень;
- недостатній ступінь компетентності при ухваленні рішення;
- не цілком відповідний метод здійснення рішення;
- відсутність належного контролю за здійсненням рішення.

Для того, щоб цього не сталося, необхідно таке.

Обов'язковими елементами процесу є наявність поетапного плану і методів вирішення, а також їх інформаційне забезпечення. Робота зі збору, опрацювання й оцінки інформації проводиться на всіх етапах процесу прийняття рішень, але має особливості, що відбивають специфіку виконуваних дій і вирішуваних завдань, а також стиль роботи особи, яка приймає рішення.

Найбільшу потребу в інформації мають суб'єкти рішень (в управлінських колах їх називають максималістами), тому що вони збирають і аналізують максимум можливої і корисної інформації: Цей підхід виправдовує себе в тому разі, коли вирішується дуже складна проблема і немає дефіциту часу, відведеного для її вирішення. Поряд із цим суб'єкти вирішення нерідко обмежуються лише такою кількістю інформації, якої досить, щоб вибрати один – два задовільні варіанти вирішень, після чого пошук і аналіз нової інформації припиняється. Це дає непогані результати при вирішенні порівняно нескладної проблеми, але в умовах жорсткого ліміту часу.

Необхідним елементом (і параметром) процесу прийняття управлінських рішень є оцінка тих дій, що починаються на його різних етапах. На першому і другому етапах прийняття рішень – оцінка меж, масштабів і рівня поширення проблеми і проблемної ситуації, на третьому і четвертому етапах вирішення – оцінка різню; варіантів, запропонованих фахівцями, на п'ятому етапі ухвалення рішення – оцінка очікуваних наслідків його реалізації. З цією метою

використовуються критерії.

На першому і другому етапі як критерій розпізнавання проблеми частіше за все використовується цільова настанова, за відхиленням від якої і судять про виникнення проблеми. Отже, керівники всіх рівнів повинні мати чітко сформульовані цілі і завдання своєї діяльності, чому сприяє застосування системи управління по цілях (або за результатами). У протилежному разі існування проблеми визначається чисто інтуїтивно або в міру надходження сигналів, що істотно ускладнює наступний процес прийняття рішень.

Третій етап починається зі збору й опрацювання інформації, необхідної для виробітки варіантів вирішень. Як правило, при вирішенні складних проблем не вдається обмежитися тільки тією інформацією, яку дають діючі системи звітності; тому потрібен час і ресурси для інформаційного забезпечення вирішення проблеми.

На цьому етапі розробляються варіанти вирішення проблем, застосовуються різні критерії, які дозволяють із безлічі проектних пропозицій вибрати припустимі, а з них – найбільш корисні або кращі для вирішення цілей організації. Від того, наскільки обґрунтовано вони обрані, залежить якість управлінських рішень, а вони, в свою чергу, визначають ефективність діяльності організації, швидкість її адаптації до ситуації, що виникла.

Найповніше система критеріїв оцінки варіантів вирішень розроблена для структурованих проблем, які дозволяють застосовувати економіко-математичні методи. З їхньою допомогою визначаються кращі рішення. Нерідко критерієм вибору рішення стає чинник часу. Затримка з ухваленням рішення може істотно знизити очікувані результати.

У практиці менеджера часто виникає необхідність вирішення слабо структурованих проблем, які не дають можливості оцінювати варіанти за допомогою математичного апарату. У цьому разі для оцінки рішень може застосовуватися система зважених критеріїв, а самий процес оцінки здійснюється в три етапи.

На першому етапі формуються найважливіші критерії, необхідність

виконання яких не викликає сумнівів. Альтернативні варіанти оцінюють за цими критеріями (які по суті є критеріями обмеження) і розділяють на групи, що відповідають вимогам, на групи, що не відповідають, і “сумнівні”.

На другому етапі аналізуються варіанти за іншими критеріями, а на третьому робиться спроба установити ті небезпечні становища, які можуть виникнути при прийнятті обраного рішення. Таким чином, вибір остаточного рішення з безлічі припустимих і корисних здійснюється на основі зважування важливості цілей і обов'язково враховує як позитивні, так і негативні наслідки його реалізації. Вони можуть бути соціальними, економічними, організаційними, технологічними, політичними, тобто можуть торкатись найрізноманітніших сторін діяльності організації.

Складність вибору рішення і прогнозування його наслідків поглиблюється тим, що цей процес практично завжди здійснюється в умовах дії чинників невизначеності і ризику. Це значно підвищує відповідальність тих, хто приймає рішення, ставить високі вимоги до їхньої компетентності і особистісних якостей.

На четвертому етапі вибирається раціональний варіант рішення і здійснюється його виконання. Рішення повинно бути доведене до виконавців, які одержують чітку інформацію про те, хто, де, коли і якими методами виконує дії, пов'язані із суб'єктивними перешкодами і створенням умов для реалізації рішення. Поряд із методами прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск тощо) використовуються засоби матеріального стимулювання працівників, впливи шляхом авторитету і переконання, інші методи мотивації. Всі вони спрямовані на те, щоб подолати опір нововведенню, змінити погляди і підвищити зацікавленість учасників процесу реалізації прийнятого рішення, активізувати їх діяльність і, в остаточному підсумку, вирішити проблему, яка стоїть перед організацією.

Велике значення має контроль (п'ятий етап) виконання робіт, пов'язаних із реалізацією рішення, тому що він може виявити не тільки відхилення від плану виконання, але й недоліки самого рішення, які вимагають коригування.

Щоб таких недоліків було менше, контрольну функцію необхідно

здійснювати на всіх етапах процесу прийняття рішень. Це може викликати повторний розгляд процедур, що показано у вигляді ліній зворотного зв'язку.

На практиці цей процес складніший і припускає не тільки послідовність, але і паралельність ряду етапів.

При послідовному сполученні етапів кожний наступний починається після закінчення попереднього, при паралельному – одночасно виконуються окремі етапи, що прискорює процес прийняття і здійснення рішення й утворює умови для групової обробки інформації. Ефективність же цього процесу багато в чому залежить від методів, якими оперують менеджери і керівники при виконанні всіх необхідних видів управлінських робіт.

Прийняття правильних рішень – це сфера управлінського мистецтва.

Здатність і вміння це робити розвивається з досвідом, який набувається керівником протягом усього життя. Сукупність знання й уміння складає компетентність керівника, і залежно від досягнутого рівня компетентність свідчить про ефективність роботи менеджера.

Методи, використовувані на етапі постановки проблеми, забезпечують її достовірний і найбільш повний опис, виявлення та аналізу впливу на ранніх і зовнішніх чинників, дають можливість оцінити ситуації контролювати на цій підставі проблему. У їх складі істотна роль належить отримання, збору, зберігання, опрацювання й аналізу інформації, методам фіксації їх важливіших подій, факторного аналізу, порівняння, аналогії, моделювання тощо. Набір застосовуваних прийомів залежить від характеру, змісту проблеми, рівня її появи і вирішення, термінів і засобів, які ідентифікувалися на етапі постановки проблем.

На етапі розробки варіантів вирішення проблеми використовується метод збору інформації, який забезпечує пошук можливих рішень.

Під час групової роботи використовується метод мозкової атаки “Дельфі” і метод японської кільцевої системи.

Основним моментом колективної роботи над виробленням і реалізацією управлінських рішень є визначення кола осіб, учасників цих процедур. Частіш за все це тимчасовий колектив, до складу якого включаються, як правило, керівники

та виконавці.

Глобальними критеріями формування такої групи є компетентність, здатність вирішувати творчі завдання, конструктивність мислення і комунікативність.

Колективні форми групової роботи можуть бути різними: засідання, наради, робота в комісії і т.п. Найбільш поширений такий метод колективної роботи щодо прийняття управлінських рішень є “мозковий штурм”, або “мозкова атака” (генерування нових ідей і наступне прийняття рішень).

На етапі вибору рішень необхідно насамперед визначити методи формування критеріїв вибору. Найповніше вони розроблені для добре структурованих (запрограмованих) рішень, де можливе використання методів кількісного аналізу й електронної обробки даних. Застосування економіко-математичних методів до вирішення управлінських проблем дозволяє використовувати як критерій вибору цільову функцію, яку звичайно треба максимізувати або мінімізувати. Такий вибір називають оптимізаційним. Вибір оптимального рішення здійснюється шляхом порівняння кількісного значення цільової функції по всіх можливих варіантах; найкращим рішенням вважається те, яке забезпечує максимум або мінімум цільового критерію.

Для оцінки варіантів слабо структурованих рішень приймають систему зважених критеріїв, яка за певних умов забезпечує непоганий результат.

В управлінській практиці умови для прийняття оптимальних рішень існують зрідка. Тому на практиці нерідко використовується модель, яка дозволяє приймати не оптимальне, а задовільне рішення, що вважається “досить добрим”, тому що відповідає поставленим обмеженням і забезпечує поліпшення проблемної ситуації. Спрощена модель описує найбільш значущі риси проблеми без охоплення всієї її складності, використовує обмежену кількість критеріїв (найчастіше ті, що уже випробувані й у минулому давали непогані результати).

Етап здійснення виконання рішення починається після його прийняття і затвердження. Методом доведення прийнятого рішення до виконавців частіше за все є складання плану реалізації, яким, передбачається система заходів, що

забезпечують успішне досягнення поставлених цілей.

Велике значення має розробка і використання методів контролю виконання робіт, пов'язаних із реалізацією рішення, тому що за їх допомогою можна не тільки знайти відхилення від наміченого плану дій, але і виявити недоліки самого рішення, які вимагають своєчасного коригування.

На закінчення треба відзначити, що при визначенні складу і при виборі методів управління керівники і фахівці частіш за все користуються комбінацією методів, яка найбільшою мірою відповідає особливостям тих або інших завдань.

Якщо треба вирішувати складну проблему, то збирається група людей, які пропонують будь-які вирішення цієї проблеми. Основні умови “мозкового штурму” – це створення обстановки, максимально сприятливої для вільного генерування ідей з приводу варіантів вирішення проблеми. Щоб цього домогтися забороняється відкидати або критикувати ідею, якою б, на перший погляд, фантастичною вона не була. Всі ідеї записуються. Принцип такий – чим більше різних пропозицій, тим краще. З інформацією про характер проблеми і проблемної ситуації члени групи знайомляться заздалегідь. Всі пропозиції вислуховуються, а їх аналіз робиться централізовано після завершення процесу заслуховування варіантів на основі зроблених записів. У результаті формується список, в якому всі подані пропозиції структуруються за певними параметрами – обмеженнями, а також за їх результативністю, тобто за очікуваним ступенем досягнення поставленої мети.

Метод “Дельфі” (одержав назву від грецького міста Дельфі, що прославилося мудрецьми – провісниками майбутнього, які там мешкали) найчастіше використовується в тих випадках, коли збір групи неможливий (наприклад, якщо до складу групи включені учасники вирішення проблеми, які географічно віддалені один від одного і від центрального апарату управління). Більш того, відповідно до цієї методики членам групи не дозволяється зустрічатися й обмінюватися думками з приводу розв’язуваної проблеми. Її розробка здійснюється в такій послідовності [78, с. 192]:

1. Членам групи пропонується відповісти на детально сформульований

перелік питань з розглядуваної проблеми.

2. Кожний член групи відповідає на запитання незалежно й анонімно.

3. Результати відповідей збираються в центрі та на їх підставі складається інтегральний документ, який містить усі запропоновані варіанти вирішень.

4. Колений член групи одержує копію цього матеріалу.

5. Ознайомлення з пропозиціями інших учасників може змінити думку з приводу можливих варіантів вирішення проблеми.

6. Кроки 4 і 5 повторюються стільки разів, скільки необхідно для досягнення погодженого вирішення.

Тут забезпечується незалежність думки окремих членів групи. Однак витрати часу на розробку рішень істотно зростають, а кількість розглянутих альтернатив зростає. Ці недоліки варто враховувати при виборі методу “Дельфі” для групової розробки управлінських рішень.

Суть японської кільцевої системи прийняття рішень “кінгісьо” у тому, що на розгляд готується проект нововведення (рішення).

Він передається для обговорення особам за списком, складеним керівником.

Кожний повинен розглянути запропоноване рішення і дати свої зауваження в письмовому вигляді. Після цього проводиться нарада. Як правило, запрошуються ті фахівці, чия думка керівнику не зовсім ясна. Експерти вибирають своє рішення відповідно до індивідуальних переваг. ] якщо вони не збігаються, то виникає вектор переваг, який визначають за допомогою одного з таких принципів:

а) з принципу більшості голосів – вибирається те рішення, яке має найбільшу кількість прихильників;

б) з принципу диктатора - за основу береться думка однієї особи групи.

Цей принцип характерний для військових організацій, а також для прийняття рішень у надзвичайних обставинах;

в) з принципу Курно – використовується в тому випадку, коли коаліцій немає, тобто пропонується кількість рішень, рівна кількості експертів. У цьому разі необхідно знайти таке рішення, яке б відповідало вимозі індивідуальної

раціональності без обмеження інтересів кожного окремо;

г) з принципу Парето – використовується при прийнятті рішень, коли всі експерти утворюють єдине ціле, одну коаліцію. У цьому випадку оптимальним буде таке рішення, яке не вигідно змінювати відразу всім членам групи, оскільки воно об'єднує їх у досягненні загальної мети;

д) з принципу Еджворта – використовується в тому випадку, якщо група складається з декількох коаліцій, кожній з яких не вигідно скасовувати своє рішення. Знаючи переваги коаліцій, можна прийняти оптимальне рішення, не наносячи збитку один одному.

Однією з найсучасніших у поясненні ситуаційного підходу моделей прийняття рішень є модель, запропонована Віктором Врумом і Пилипом Йеттоном, яка пізніше була істотно доповнена за участю Артура Яго.

Ця модель орієнтована на залучення підлеглих до участі в прийнятті рішень.

Відповідно керівнику пропонується зосереджувати увагу на проблемі, що повинна бути вирішена, і на ситуації, у якій проблема виникла. Йдеться про те, що ряд соціальних процесів можуть впливати на рівень участі підлеглих у вирішенні проблем.

Головною ідеєю моделі є те, що ступінь або рівень залучення підлеглих до участі в ухваленні рішення залежить від характеристик ситуації. Відповідно до моделі не існує одного єдиного правильного способу ухвалення рішення, придатного для всіх ситуацій. Після аналізу й оцінки кожного аспекту проблеми командир визначає, який стиль з точки зору участі підлеглих в ухваленні рішення йому краще використовувати.

У розглядуваній моделі ефективність рішення ( $P_{\text{еф}}$ ) визначається на підставі рівняння, яке показує, що вона залежить від якості рішення ( $P_{\text{як}}$ ) і рівня прийнятих підлеглими зобов'язань щодо виконання рішення ( $P_{\text{зобов}}$ ), а також від ступеня терміновості вирішення ( $P_{\text{час}}$ ). Передумовою моделі є уявлення, що відведений ситуацією для вирішення час поряд з іншими двома є критичним чинником. Ситуація, у якій обмеження часу не відіграє ролі, визначає цей показник на нульовому рівні [78, с. 195]:

$$P_{\text{еф}} = P_{\text{як}} + P_{\text{зобов}} - P_{\text{час}} \quad (3.1)$$

Повна критеріальна основа загальної ефективності вирішення ( $O_{\text{еф}}$ ) припускає врахування в ній чинників вартості і розвитку:

$$O_{\text{еф}} = P_{\text{еф}} - \text{Вартість} + \text{Розвиток}$$

У наведеній формулі показник “вартість” означає загублений через вирішення час, який в іншому разі міг принести більше користі. Показник “розвиток” відбиває той виграш, що отриманий за межами одноособового ухвалення рішення.

Останній розроблений варіант моделі пропонує використання дерева рішень для визначення стилю управління начальника, найбільш відповідно сформованій ситуації. При використанні моделі керівник мовби йде по гілках цього дерева зліва направо. Роблячи це, він зіштовхується з десятьма проблемними ситуаціями. Оцінка ситуації проводиться ним за вісьмома аспектами проблеми з вибором по кожному з них відповідно: високий/висока або низький/низька. Ці відповіді виводять командира зрештою на конкретну проблемну ситуацію і рекомендований для неї стиль ухвалення рішення.

Однією з відмінних рис моделі є те, що в цілому вона більш акцентує увагу на вивчення ситуації, ніж на вивчення особистості командира. Дійсно, можливо має більше сенсу говорити про автократичну ситуацію і ситуацію участі, ніж про автократичного керівника або про керівника, який бере участь.

## **4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

### **4.1. Рекомендації щодо забезпечення кризових комунікацій публічного управління сферою цивільного захисту**

Досліджуючи проблеми кризової комунікації варто насамперед визначитися з понятійним апаратом комунікацій, що є запорукою адекватності та ефективності таких комунікацій.

Дефініції “кризова ситуація” та “надзвичайна ситуація” дуже часто використовують як синоніми, однак з точки зору державного управління слід навести різницю між ними.

Кризовою слід вважати ситуацію, що є деяким викликом суспільним уявленням про належний стан речей, традиції, цінності, захищеність, безпеку або цілісність держави [57].

Нормативно визначення кризової ситуації закріплено у спільному наказі Міненерговугілля України та МНС України від 15.09.2011 № 501/1001 “Про затвердження Вимог до визначення порядку дій персоналу підрозділу фізичного захисту, персоналу підрозділу обліку та контролю ядерних матеріалів в умовах надзвичайних і кризових ситуацій”, а саме: “... кризова ситуація – ситуація, що склалася на об’єкті внаслідок вчинення протиправної дії щодо об’єкта, яка може призвести або призвела до вчинення диверсії, крадіжки, іншого неправомірного вилучення ядерних та інших радіоактивних матеріалів”.

Варто нагадати, що відповідно до Кодексу цивільного захисту:

“аварія – небезпечна подія техногенного характеру, що спричинила ураження, травмування населення або створює на окремій території чи території суб’єкта господарювання загрозу життю або здоров’ю населення та призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи спричиняє наднормативні, аварійні викиди забруднюючих речовин та інший шкідливий вплив на навколишнє

природне середовище;

катастрофа – велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків;

надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності;

небезпечна подія – подія, у тому числі катастрофа, аварія, пожежа, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, епіфітотія, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків;

стихійне лихо – природне явище, що діє з великою руйнівною силою, заподіює значну шкоду території, на якій відбувається, порушує нормальну життєдіяльність населення, завдає матеріальних збитків;”

Зважаючи на думки таких дослідників як Андреев С.О., Барило О.Г. та Б.М. Данилишин [5, 28], ці поняття мають розмиті межі та ототожнюються.

Важливість адекватно налаштованої комунікації особливо стає зрозумілою під час кризових ситуацій. Але під час криз, як правило, фактично руйнуються навіть добре налагоджені інформаційні потоки. Кризова ситуація – це завжди головна подія в усіх новинах дня (декількох днів). Саме мас-медіа під час кризових ситуацій відбирають, структурують та поширюють інформацію про кризу та про поведінку керівництва держави під час кризи. І, таким чином, медіа формують думку громадськості щодо влади та її здатності розв'язувати кризи.

У такій ситуації основним завданням уряду є розробка та застосування системи антикризового реагування з обов'язковими розробкою та формуванням антикризової комунікативної стратегії. Ці заходи мають на меті як захист

власного іміджу конкретних урядовців, так і запобігання негативним впливам на репутацію держави в цілому. Окрім того, антикризові дії та їх комунікаційний супровід допомагають уникнути нерозуміння дій держави, хаосу та безладдя під час кризових ситуацій, які можуть загрожувати безпеці населення.

На жаль, навіть зараз і навіть демократична влада не вибудувала ефективну систему антикризової комунікації, користуючись звичними методами приховування інформації або ж суцільного мовчання, ненадання важливої для населення інформації. Також влада не вибудувала стосунки зі ЗМІ під час кризи з тим, щоб сформувані розуміння у медіа, що під час кризи медіа мають концентруватися на вирішенні проблеми, а не на суцільній критиці дій влади, усвідомлювати свою відповідальність за поширення неперевіреної, неофіційної або ж неправдивої інформації. Саме мас-медіа часто стають джерелом ескалації кризи. Часто саме через те, що журналісти мало що знають про природу, ознаки та основні етапи розвитку кризи і мало розуміються на комунікаціях у кризовий період. І тому важливо і державі/уряду, і ЗМІ усвідомлювати, яка інформація гостро необхідна суспільству, а яка може стати зайвим подразником.

З огляду на це і беручи до уваги практики інших країн [137, 146], важливо “... централізувати антикризову комунікацію в один орган/штаб, який матиме можливість менеджменту та інформаційного супроводу кризової ситуації в разі її виникнення” [138, 140].

Важливо розуміти, що на момент виникнення кризи, всі причетні особи до вирішення та супроводу включаються в автоматичному режимі. Для того, щоб подібне спрацювало, антикризовий комунікаційний штаб має працювати весь час на рівні моніторингу, аналізу та прогнозування ситуації, моделювання криз та пошуків їх запобігання або супроводу, створення сценаріїв протидії та відпрацювання тактичних речей, які матимуть щонайбільший вплив на населення щодо подолання кризи та її наслідків.

Розвиток кризової ситуації можна розподілити на наступні етапи:

1 етап – сигнальний. Характеризується появою невеликих повідомлень у мас-медіа. Якщо органи державної влади залишаються чутливими до настроїв

стейкхолдерів та моніторять висвітлення у ЗМІ «проблемних» тем та відповідні тенденції у висвітленні, є можливість прогнозувати розвиток ситуації. Рішення органів влади «не чіпати тему» не зупинить ЗМІ – вони подаватимуть версії, інтерпретації, чутки.

2 етап – зондування. Характеризується тим, що тут можна перехопити ініціативу і задати напрям розвитку теми. Відсутність відповіді призводить до небажаних реакцій і того, що інтерпретацію ситуації контролюватимуть ЗМІ протягом усього періоду розвитку кризи.

3 етап – гострий. Характеризується найкоротшим і найбільш інтенсивним сплеском кризи, коли проблема перетворюється на справжню кризу. ЗМІ починають повідомляти про фінансові, ресурсні, людські збитки/шкоду. Це той етап, коли слід «виходити з кабінетів».

4 етап – підхоплення. Характеризується тим, що всі ЗМІ намагаються висвітлити тему кризи. На цьому етапі може здаватись, що висвітлення кризи виходить з-під контролю і найважливішим є присутність у ЗМІ зі своєї позицією та узгодженість коментарів, які виходять від органу влади.

5 етап – хронічний. Характеризується тим, що мас-медіа намагаються повертатись до теми, з'ясовуючи проблеми вини і відповідальності, а також долі потерпілих. Перевага успішної діяльності органу державної влади тут може бути, коли відповідальність орган бере на себе, а потерпілим надає допомогу.

6 етап – відновлення репутації. Характеризується тим, що журналісти узагальнюють і з'ясовують, що зроблено, щоб криза не повторилась. Це етап, пов'язаний із винесенням уроків на майбутнє і вдосконаленням.

Органи влади, як правило, мають справу з суспільними кризами та їх наслідками. Такі справедливо вважаються найбільш небезпечними. Завдання комунікацій - прогнозувати і запобігати конфліктним положенням, в крайньому випадку – нейтралізувати втрати, яких зазнали.

З погляду наслідків, кризи можна розділити на:

– пов'язані з фізичними руйнуваннями і не пов'язані з ними (землетруси, пожежі, бурі, авіакатастрофи, терористичні акти);

– політичні, економічні, демографічні, кризи в культурі.

Кризи доцільно з структурно-функціональної точки зору розрізняти за їх походженням.

Навмисні кризи, пов'язані з фізичними руйнуваннями, – це звичайно терористичні акти, замах на життя і свободу людей, підробку товарів, якщо наслідки пов'язані з людськими жертвами або псуванням майна.

Навмисні кризи, не пов'язані з фізичними руйнуваннями, – це загроза вибуху, зловмисне розповсюдження чуток та інші неправомірні дії.

У цілому класифікацію криз відображає наступна таблиця, на перетині стовпців і рядків якої видно конкретний тип кризи.

Отже, з точки зору кризового управління ("crisis management") криза – це і припинення нормального процесу, і непередбачена подія, що ставить під загрозу стабільність підприємства, і раптове серйозна подія, що володіє потенціалом пошкодити або навіть зруйнувати репутацію компанії. М. Реджестер, один з провідних фахівців в галузі управління кризами, дає таке визначення [125]: “Криза – це подія, з вини якого компанія потрапляє в центр не завжди доброзичливого уваги ЗМІ та інших зовнішніх цільових аудиторій, у тому числі акціонерів, профспілкових організацій, рухів на захист навколишнього середовища, які з тієї чи іншої причини цілком законно цікавляться діями організації”.

Варто навести всі істотні інформаційні аспекти кризової ситуації [79]:

- подія відбулася, його вже не змінити;
- слід негайно зайнятися “лікуванням” інформаційного подання події;
- інформаційне уявлення події в сильному ступені починає розвиватися в незалежній від нас площині.

Далі наведемо наступну типологію криз і можливих сценаріїв їх розвитку [79]:

“1. Раптові кризи, коли немає часу для підготовки і планування. Сюди підпадає катастрофа літака, землетрус, пожежа, загибель першої особи, що вимагає заздалегідь узгоджених між провідними управлінцями дій, щоб не дати розвинутися нерозуміння, конфлікту, затримці в реакції.

2. Який виникає криза дає час для дослідження і планування, де завданням ставати проведення корекції, до того, як криза перейде в критичну фазу.

3. Постійні кризи, які можуть тривати місяцями або роками, незважаючи на зусилля по їх припинення. Сюди, наприклад, підпадають чутки”.

Дослідники виділяють ще одну типологію криз [64]:

“1. Кризи-події – кризи екологічного характеру, пов'язані з діяльністю підприємств, що несуть шкоди і загрозу навколишньому середовищу і життєдіяльності людини; кризи, викликані помилками в процесі виробництва продукту; кризи через прямих загроз підприємству у формі шантажу тощо.

2. Соціальні кризи – кризові ситуації, зумовлені соціальною структурою та соціально-виробничими зв'язками підприємств у суспільстві. Наприклад, страйки.

3. Економічні або фінансові кризи – кризи, пов'язані з діяльністю компаній на фінансовому ринку. Наслідки таких криз можуть призвести до повного зникнення фірм або їх поглинання іншими тощо”.

Однак вважаємо, що перераховані вище типології потребують істотного доповнення, що безпосереднім чином буде позначатися на процесі управління кризовою ситуацією. Аналіз дозволяє ввести таку підставу для типології як загальний вектор спрямованості кризової ситуації, виходячи з чого кризи можна поділити на:

1. Кризи, що мають зовнішню спрямованість. Кризові ситуації, що позначаються негативним чином на зовнішньому середовищі організації, тобто зачіпають інтереси громадськості (наприклад, що несуть загрозу життю людей).

2. Кризи внутрішньої спрямованості. Сюди підпадають такі кризові ситуації, які мають більшою мірою внутрішнє значення для організації. Ситуації, пов'язані із зіткненням корпоративних інтересів, кризою управлінської підсистеми, зміною керівництва тощо.

Психологічні особливості кризових ситуацій.

а) Загальні особливості

Внутрішнє середовище організації, потрапляючи в кризову ситуацію, стикається з наступними психологічними бар'єрами:

## 1) Стрес

Стресовий стан в першу чергу визначає поведінкові реакції персоналу організації під час кризової ситуації. Це пов'язано, перш за все, з тим, що основна складність кризової ситуації лежить в її новизні, що ускладнює вироблення якісного конструктивного рішення. Грунтуючись на роботах [79], [125], [137] запропоновано класифікацію криз (див. табл. 4.1).

Таблиця 4.1. Класифікація криз

Ознака класифікації	Класифікація	Характеристика
1	2	3
Масштаб	глобальний	міжнародний, національний, галузевий
	локальний	залучені суміжні структури – небезпечний для подальшого розвитку подій
	внутрішньоорганізаційний	відбувається в межах організації
По відношенню до організації	фінансовий	нестача коштів в організації або установі
	економічний	падіння курсу національної валюти, дефолт
	юридичний	некоректна правова база діяльності, махінації з документацією
	соціальний	стосунки із суспільством набули хибних форм
	культурний	аморальна поведінка співробітників
	адміністративний	криза керівництва
	політичний	зміни в організації політичних сил
	технологічний	викид шкідливих речовин, стрімкий розвиток інформаційних технологій
	природний	землетруси, повені, зсуви, тайфуни, посуха
Швидкість і час розгортання	комплексний	посидання декількох видів криз
	раптовий	розвивається у короткий проміжок часу
	назріваючий	дає незначний час, «вибухонебезпечний»
	стабільний	зберігається протягом декількох місяців або років

Звичайно ж, цю класифікацію (див. табл. 3.1) можна вважати незавершеною або такою, що потребує удосконалення, так як підстав для визначення класифікаційних ознак криз та їх оцінки може бути виділено ще безліч.

Причинами кризи можуть бути: форс-мажорні обставини; зловмисні дії всередині організації (установі, фірмі, структурі або інше) або з боку; низька

якість продукту або інше; помилки при роботі з технікою; прорахунки в управлінні.

Безумовно, необхідно сприймати кризу або кризову ситуацію як динамічний процес, що має певну стадійність та закономірності розвитку .

Так як криза є несприятливим процесом, то він як і будь-яка послідовність подій має свій життєвий цикл: дозрівання передумов, виявлення, розвиток, зрілість, спад, загасання (див. рис. 4.1).

Розглянемо розвиток кризи відповідно до її циклу.

На початковій стадії криза назріває (відрізок АС на осі часу), його ще не видно з боку, проте передумови вже помітні для спостерігачів і експертів.

Очевидцями кризи стають все, коли він, нарешті, вибухнув (точка С). Розвиток кризи – ситуація триваючого погіршення обстановки. На стадії зрілості кризовий стан стабілізується.

Настає переломний момент (точка D), після якої кризова ситуація йде на спад.

На стадії спаду кризова ситуація починає покращуватися.

Загасання кризи мінімізує шкоду і зводить його нанівець.

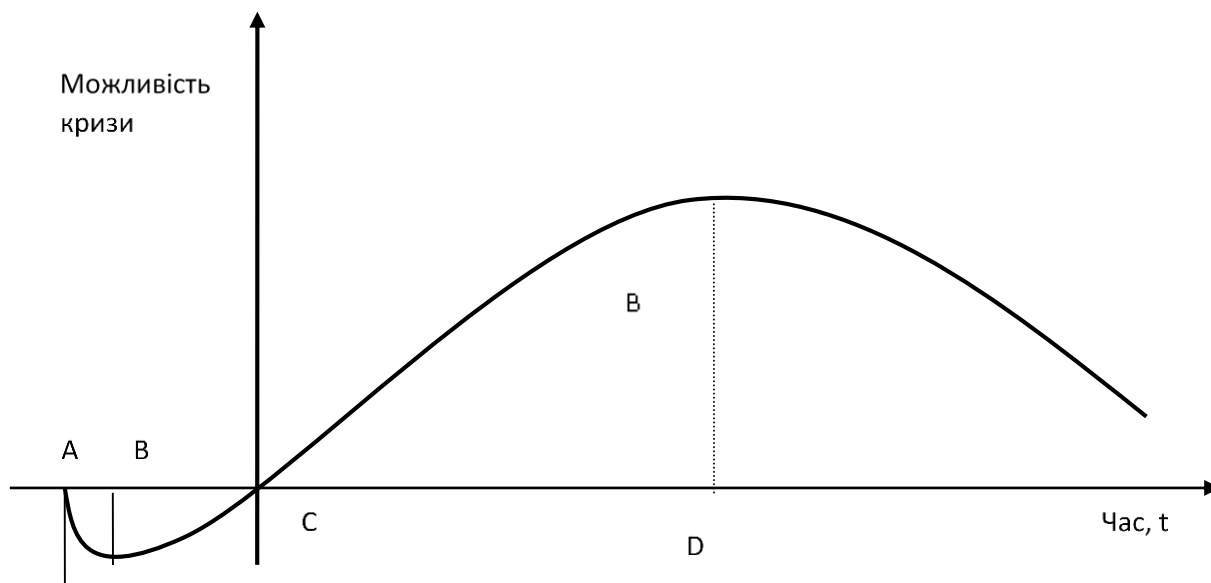


Рисунок 4.1 – Життєвий цикл кризи

Для характеристики ступеня зрілості кризи використовують «банановий показник» [8, 34, 54, 139]: зелений (green) - нові проблеми; жовтий (yellow) -

існуючий і триває певний період, «зрілий» криза та коричневий (brown) - застарілий, пліснявий.

Для того, щоб мінімізувати втрати і полегшити собі та іншим роботу під час антикризового управління, необхідно заздалегідь планувати кризи. У цьому полягає вміння професіонала провести аналіз можливих ризиків і скласти стратегію дій у відповідь по роботі з іміджем і репутацією в залежності від природи можливої кризи. Фахівці в області «crisis management» відзначають, що “...управління кризою є послідовністю інформаційно-технологічних процесів, спрямована на досягнення довіри до організації, і також показує людям реальну зацікавленість в їх проблемах. «Компанія або організація демонструє, що вона прислухається до думки громадськості – адже якщо населення вважатиме, що Ви його не слухали, то вона і не стане слухати Вас” [79].

Французькі фахівці з кризового менеджменту сформулювали та описали “золоте правило” концепції кризової комунікації наступним чином: вона не може бути результатом імпровізації, повинна враховувати фактор часу, будуватися (по можливості) на відкритості і повноту інформації і підкорятися логіці дедраMATизації [64].

Американські фахівці виділяють наступні типові помилки при зіткненні з кризою [79]:

“1. Нерішучість, що створює у публіки відчуття некомпетентності і відсутність підготовки.

2. Наведення туману, яке веде до відчуття нечесності і нечутливості.

3. Відповідні заходи, які збільшують напругу, не зменшуючи його.

4. Ухилення, яке створює великі проблеми, оскільки ніщо не може замінити правди.

5. Просторікування, яке підмінє дії розмовами.

6. Конфронтація "підготовує" кризу, не даючи йому згаснути.

7. Судовий розгляд в ще більшому ступені привертає увагу преси”.

У різних джерелах пропонуються відмінні один від одного алгоритми планування при кризі (табл.4.2).

Таблиця 4.2. Порівняльна характеристика технологій планування антикризової діяльності

Характеристика		
Етап	Захід	Функція
1	2	3
1	Створення антикризової групи та вибір її керівника (керівник установи, закладу; керівник з PR; прес-секретар; модератор; юрист; психолог)	З'ясування проблем, що можуть стати кризою, ідентифікація джерела кризи
2	Написання регламенту дій антикризової групи (мають бути вказані обов'язки групи)	Визначення реакції на основі створення кризового плану та команди управління кризами
3	Виділення приміщення для засідання антикризової групи	Ідентифікація ключових аудиторій і підготовка комунікацій, спрямованих на ці аудиторії під час критичних перших днів кризи
4	Оцінка проблемних сфер, що сприяють появі кризових ситуацій	Визначення точки управління кризою
5	Виокремлення існуючих і потенційних проблем у цих сферах	Визначення дублерів для ключового штату
6	Конкретизація дій, що мають бути вжиті для попередження кризи	Підготовка процедур на випадок НС за методом моделювання
7	Визначення зв'язку проблеми зі сферами діяльності організації, ранжування сили впливу	Підготовка до спілкування з пресою всіх осіб, які можуть бути їй цікаві
8	Конкретизація кроків для мінімізації та усунення проблеми, що ще не були вжиті	Створення системи легкої досяжності керівників для головної установи, закладу
9	Створення списку першочергових ЗМІ. З якими передбачається працювати в умовах кризи та яких слід повідомляти терміново	Надання інструкцій з управління кризою для всіх, хто може бути залучений
10	Створення архівних тек з інформацією про подію для кожного члена антикризової групи	Підготовка підтримки прес-офісу та інших служб
11	Створення стратегії мінімізації конфлікту в даній ситуації	
12	Моніторинг ЗМІ, публікацій про подію, виявлення за результатами аналізу ризиків і проблемних сфер	
13	Підготовка всіх учасників групи до того, що всі можливі ризики передбачити неможливо, тобто неможливо передбачити всі форми кризи	

Відповідно, до даних етапів (табл.4.2.) Можна додати ще кілька, кількість етапів залежить від конкретизації дій команди з управління кризами і розуміння керуючим заходів щодо запобігання криз.

Окреме питання – це структура криз. Структуральна характеристика кризових явищ дозволяє обрати вірні орієнтири реалізації заходів кризового менеджменту (рис. 4.3).

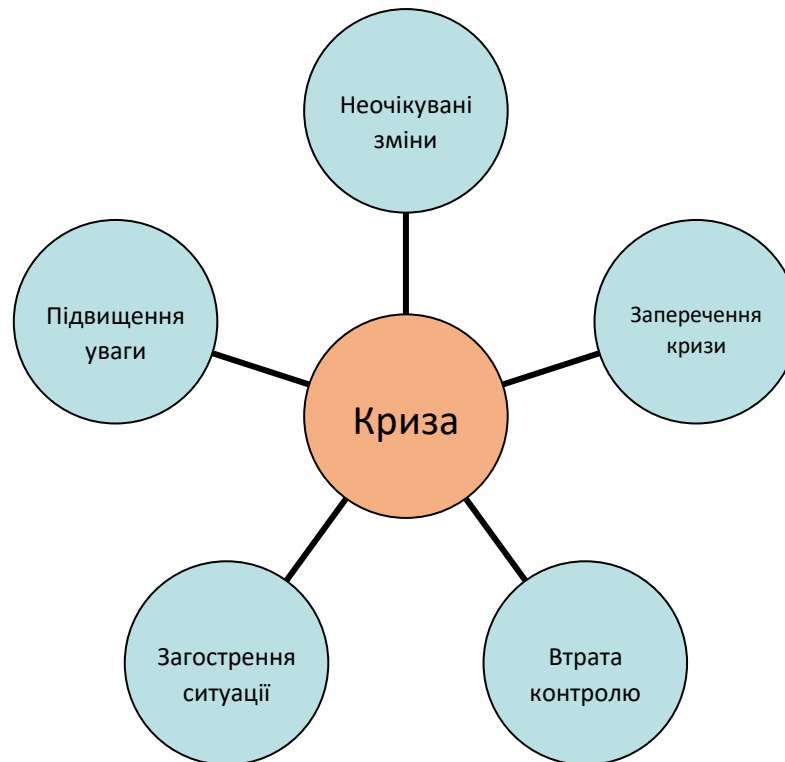


Рисунок 4.3 – Структура кризи

Варто пам'ятати, якщо ви помітили хоч один із сигналів кризи, то треба негайно активізувати роботу членів антикризової групи.

За результатами аналізу джерел наукової інформації можна запропонувати певні рекомендації з успішного подолання криз (табл. 4.3).

Безумовно послідовність реалізації кризових комунікацій має практично вирішальне значення, тому до даних рекомендацій можна додати ще кілька, які представлено на рис. 4.4.

Таблиця 4.3. Рекомендації щодо реалізації заходів з подолання криз

Дія	Коментар
1	2
1) Організаційна служба PR має опрацювати зрозумілу та чітку позицію щодо події	Гнучка реакція на розвиток подій повинна сполучатися з чіткими орієнтирами по принципіальних питаннях
2) Залученість вищого керівництва у вирішення ситуації	Громадськість має бути впевнена, що вище керівництво рішуче та ефективно працює над подоланням кризи
3) Активізація підтримки третьої сторони, що користується авторитетом у громадськості	Сприяє подоланню кризової ситуації
4) Забезпечення присутності вищого керівництва на місці події	Даний захід демонструє громадськості стурбованість подіями
5) Комунікації мають бути централізованими	У будь-якій кризі слід визначити відповідальну особу за комунікації та створити команду її підтримки
6) Співпраця зі ЗМІ	Журналісти нав'язливі, слід їм пояснювати своє бачення кризи
7) Неможна ігнорувати зайнятих	Забезпечення інформованості зайнятості дозволяє зберегти нормальні умови функціонування
8) Кризою слід управляти як будь-яким процесом, бачити його перспективу	Дуже часто керівництво недостатньо реагування початку кризи і занадто реагує по мірі наростання кризи
9) Позиціонування організації, установи	Це відновлення позитивного іміджу та репутації організації, установи. Слід починати від моменту зниження напруги кризової ситуації
10) Відслідковування та оцінка процесів	Потрібно визначити чи доходять повідомлення керівництва та PR служби та в якій мірі. Постійна перевірка дозволяє корегувати комунікації
11) Спрямовані комунікації мають відображати розвиток кризи та дії з її подолання	Концентровані дії дозволяють відновити довіру до керівництва та організації

Негайна комунікація передбачає перехоплення інформаційної ініціативи, що дає можливість виграти час на підготовку наступних дій.

Наступний етап передбачає організацію продуктивних контактів із ЗМІ, для того, щоб контролювати інформацію і не дати їй “поплисти в інше русло”. На останньому кроці важливо показати громадськості, що ви дійсно переживаєте через те, що були порушені не тільки інтереси компанії, але і інтереси громадськості.

Таким чином, нами визначено, що кожна криза – переломний етап в житті організації або системи, з якого вона може виходити з різним ступенем успіху чи поразки. Криза несе в собі потенціал змін, розвитку організації.

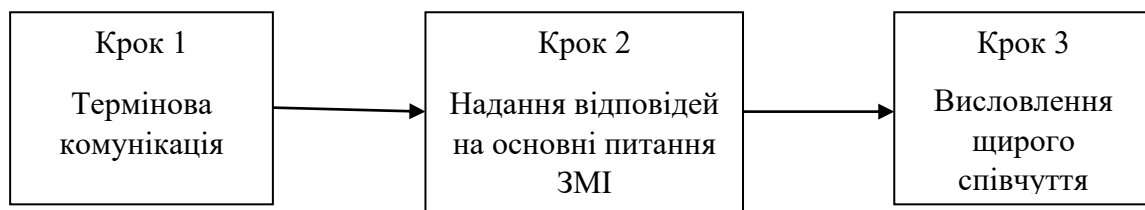


Рисунок 4.4 – Схема рекомендацій щодо послідовності реалізації кризових комунікацій

Планування – один з найважливіших кроків в управлінні кризовою ситуацією. Справжнім ворогом превентивного планування є поширене судження “цього не може бути”. Ефективний план розв'язання кризи повинен враховувати ставлення до ситуації співробітників і їх поведінку. Організація завжди повинна мати команду людей, які можуть зібратися разом як команда управління кризою. Будь-яка криза має структуру і життєвий цикл, отже, можна хоч трохи спрогнозувати його розвиток і запропонувати можливі шляхи вирішення виниклої проблеми. Рекомендацій щодо подолання кризи багато, але тут слід враховувати особливості будови і управління організації, тип кризи і ситуацію, що склалася у зовнішньому середовищі. Розробка програми комунікацій у кризовій ситуації може будуватися за схемою, показаної на рис. 4.5.

На першому етапі необхідно ідентифікувати проблему – що, де, як, коли, чому сталося, хто в це залучений. Для фахівця PR важливо визначити комунікативні аспекти проблеми – звідки, коли, яка, кому, чому і як передається інформація.

На другому етапі проводиться ситуаційний аналіз – громадськість ділиться на сегменти за критерієм реакції на інформацію. Сегмент громадськість - група, однаково реагує на інформацію. Сегменти ранжуються за значимістю. Встановлюються цілі комунікацій для кожного з сегментів.

На третьому етапі розробляється план послідовних комунікацій для кожного сегмента (групи). На четвертому етапі реалізація плану комунікацій супроводжується оцінкою і аналізом результатів. При збереженні проблемної ситуації цикл повторюється.

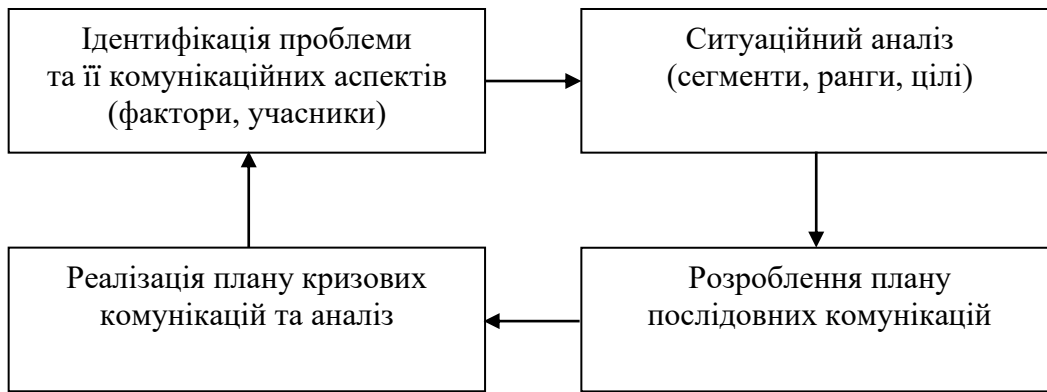


Рисунок 4.5 – Принципова програмна схема управління процесом кризових комунікацій

Основний принцип комунікацій при розв'язанні кризи - не замовчувати події. Найбільш ефективні комунікації будуються за правилом - надавай достовірну і повну інформацію. Чи не повідомляючи нічого, організація тим самим гнівить ЗМІ і громадськість.

Коли криза вже вибухнула, команда управління кризою в складі старших керівників повинна зробити наступні кроки:

1) Випуск заяви, надає факти так, як вони відомі, і уявлення його в ЗМІ і всередині організації.

2) Надання свіжої інформації в міру розвитку ситуації і появи нових відомостей.

3) Використання найшвидших засобів комунікації з доступних - веб-сайтів, Інтернет-форумів, електронної пошти, факсу, брифінгу - для поширення інформації як в зовнішнє середовище, так і всередині організації.

4) Надання достатнього числа каналів для запитів інформації ззовні з використанням додаткових ліній зв'язку.

Коли криза вибухає, організація повинна оцінити свої комунікації. Особливо важливо оцінювати запити конкретних ЗМІ, які займають різні позиції щодо організації.

Аналіз вітчизняного досвіду державного управління процесами захисту населення в НС дозволив з'ясувати, що державне управління поступово

формувало державну політику в галузі національної безпеки, але одночасне існування на законодавчому і практичному рівні трьох державних систем, дві з яких є єдиними, будуються за однаковим територіально-виробничим принципом, мають практично єдині координуючі та постійні органи управління, сили і засоби та певним чином дублюють одна одну, вказує на недосконалість і надмірну ієрархічну складність системи державного управління у сфері цивільного захисту.

Аналіз зарубіжного досвіду показав, що в країнах – членах НАТО – Норвегії, Данії, Італії, Польщі тощо – системи захисту населення від надзвичайних ситуацій давно сформувалися, функціонують і координуються НАТО щодо планування дій на випадок надзвичайних ситуацій. Система складається з восьми комітетів: планування людських і матеріальних ресурсів, промислових ресурсів, постачання паливно-мастильних матеріалів, морських перевезень тощо. Найбільш ефективні системи захисту населення від надзвичайних ситуацій створено у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Данії, Ізраїлі. У цих країнах добре налагоджено навчання персоналу і населення, виділяються значні асигнування й засоби для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Усебічне міжнародне співробітництво, що намітилося, полягає у створенні численних міжнародних органів для взаємодії систем захисту населення від НС європейських держав для ліквідації наслідків глобальних НС.

Наявність оперативного та надійного зв'язку без перешкод має життєво важливе значення під час кризи. Планування, підготовка та відпрацювання плану кризової комунікації забезпечує успішність операцій під час кризи. Робота з внутрішньою та зовнішньою аудиторіями та ЗМІ є складним завданням. Відсутність контролю та управління повідомленнями, які надходять від лідерів реагування на подію (НС), може викликати більший резонанс, ніж сама криза. Така динаміка може послабити довіру серед громадськості достатньо, щоб унеможливити виконання поставленого завдання, а також погано вплинути на органи реагування. Під час кризи повсякденні обов'язки працівника, відповідального за інформування громадськості, стають невід'ємною частиною зобов'язань кожного члена організації. Занадто обережне або зневажливе

ставлення до інформування громадськості під час кризи зіпсувало не одну репутацію. Класичний підхід працівника відділу зв'язків з громадськістю або працівника відділу інформування громадськості до кризової комунікації може стати основою для вдалого реагування.

#### **4.2. Пропозиції щодо удосконалення кризових комунікацій у сфері інформаційної політики в умовах надзвичайних ситуацій**

Україна, як суспільство має складну систему суспільних відносин. Одним з найважливіших завдань забезпечення національної безпеки є досягнення стабільного розвитку та якості суспільних відносин, вирішення якого потребує чіткого врахування та усвідомлення всіх складових цих відносин [126].

Важливою складовою в цьому сенсі є цивільно-військові відносини (далі — ЦВВ). В українському суспільстві цим відносинам надається все більше уваги як в теоретичній, так і в практичній площині.

Знання повноважень у воєнній сфері органів державної влади, органів військового управління та цивільних органів влади сприяє взаємопорозумінню між цивільними і військовими акторами, військовими і цивільними органами управління, що в свою чергу дає можливість ефективно взаємодіяти всім суб'єктам ЦВВ. З іншого боку, ЦВВ в Україні ще не досягли необхідної якості та досконалості, бажаного рівня та гармонійності.

Як і у більшості країн світу, ЦВВ повинні розглядатись на рівні з політичними, економічними, національними, демографічними та духовно-культурними тощо, та відігравати позитивну, відповідну інтересам Українського народу роль [126].

У той же час, якщо цивільне керівництво (влада) активно та некомпетентно втручатиметься у професійні справи військових, то це теж може призвести до негативних наслідків у справі забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави, забезпечення воєнної та національної безпеки.

Виходячи із цих міркувань, можна зробити наступний висновок: військові мають бути підпорядковані цивільному керівництву (владі), контрольовані ними із загальних питань оборонного, воєнно-безпекового та логістичного характеру. А влада і військові (збройні сили, сили оборони) разом мають бути під контролем громадянського суспільства.

Також слід враховувати вітчизняний та зарубіжний досвід для розуміння необхідності витрати певного часу для більш глибокої трансформації всього суспільства до повного переходу від ЦВВ радянської моделі (із закритістю механізмів, технологій та змісту прийняття відповідальних військово-політичних рішень) до моделі з принципово іншими характеристиками, притаманними сучасному демократичному суспільству.

З огляду на зазначене перед Україною нині постає цілий комплекс інструментальних завдань у сфері ЦВВ, без реалізації яких не можна говорити про ефективну діяльність сектору безпеки і оборони України для забезпечення національних інтересів в умовах гібридної війни (до 24 лютого 2022 року) та повномасштабної збройної агресії з боку Російської Федерації [126].

В Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” визначається, що “... ЦВВ – це сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони”.

У доктринальних документах Північноатлантичного альянсу можна знайти таке визначення ЦВВ (civil-military relations, CMR) — відносини між громадянським суспільством у цілому та військовою організацією або організаціями, створеними для його захисту (NATO military policy on civil-military cooperation (CIMIC) and civil-military interaction (CMI) — MC 0411/2 (Політика НАТО з питань ЦВС).

До складу сектору безпеки і оборони України входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія

України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Покладемо тезу, що суспільство можна аналізувати як органічну єдність громадянського суспільства і держави (де держава – це складне політичне утворення, механізм для регулювання суспільних відносин шляхом реалізації законно визначених владних повноважень). Кожна із цих складових має свою суб'єктну структуру.

Таким чином, виходячи із запропонованого підходу, ЦВВ в Україні за суб'єктами доцільно розглядати (аналізувати) як “... сукупність таких груп відносин [126]:

1. Між силами оборони України і суб'єктами влади (Президент України, Верховна Рада України, органи виконавчої влади, органи судової влади).
2. Між силами оборони України і цивільними державними структурами, що не належать до гілок влади, але є органами державного управління.
3. Між силами оборони України і органами місцевого самоврядування.
4. Між силами оборони України і державними неуправлінськими структурами (заклади освіти та науки, структури охорони здоров'я, засоби масової інформації тощо).
5. Між силами оборони України і громадянським суспільством (громадяни, політичні партії, громадські рухи і організації, недержавні ЗМІ, недержавні заклади освіти, недержавні дослідницькі заклади, творчі організації, церкви тощо)”.

До безпосередньої мети ЦВС віднесемо встановлення та підтримання співробітництва сил оборони України з цивільною владою, організаціями, агентствами та населенням у межах зони відповідальності для забезпечення досягнення мети військової операції.

Довгострокова ж мета ЦВС полягає в тому, щоб допомагати створити і забезпечити такі умови, які підтримають досягнення цілей під час проведення військових операцій, визначених Стратегією національної безпеки України.

Підсистема підтримки військ (сил) створена з метою мінімізації негативного впливу цивільного середовища (далі – ЦС) на війська (сили).

Безпосередньо підтримка дій військ (сил), зокрема передбачає “... використання можливостей військового командування щодо вирішення комплексних міжвідомчих питань (супутніх завдань) у ході застосування складових сил оборони України. Підсистема цивільно-військової взаємодії (далі – ЦВВз) створена з метою запровадження та підтримання ефективного функціонування механізму координації дій всіх сторін для забезпечення раціонального розподілу зусиль та їх узгодження під час виконання заходів ЦВС. Застосування ЦВС у військових операціях і в операціях з врегулювання кризових ситуацій (наприклад, гуманітарні операції) мають певні відмінності. Так, не лише ситуація в навколишньому середовищі є різною, але також відрізняється й характер відносин між військовими, цивільними організаціями і владою. Однак є безліч завдань оперативного рівня, які виконуються підрозділами ЦВС і в межах яких тактичні завдання є загальними для всіх видів операцій. Організація взаємодії між військовими і цивільними є основою для реалізації функцій і завдань цивільно-військового співробітництва на всіх етапах підготовки та проведення операції. Своєчасна організація взаємодії на стратегічному, оперативному, тактичному рівнях допомагає одержати підтримку з боку цивільного населення, місцевих органів влади, міжнародних урядових і неурядових організацій, а також релігійних та інших організацій і створює передумови для успішного виконання завдань силами оборони України” [126].

### **4.3. Практичні заходи щодо покращення кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій**

У сучасному світі інформація – це той стратегічний ресурс, без якого не тільки не можливий еволюційний розвиток суспільства, але і саме існування суспільства стає під загрозою. Отже, своєчасне забезпечення достовірною, актуальною і правдивою інформацією громадськості є вкрай необхідним. Особливо гостро це питання стоїть під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій.

Між тим, саме органи місцевого самоврядування, це та інституція, яка часто одна з перших отримує інформацію про події і перша хто отримує запит на цю інформацію і від населення, і від інших установ, організацій та органів публічної влади.

Тому на органи місцевого самоврядування покладається завдання налагодження ефективної інформаційної взаємодії (кризових комунікацій) зі всіма інституціями публічного сектору.

В законодавстві України правове врегулювання питання щодо ролі і місця органів місцевого самоврядування в “кризових комунікаціях” забезпечено не повною мірою і не відповідає вимогам сьогодення. Да і сам термін “комунікація” в українських законодавчих та нормативних актах ще до недавнього часу використовувався (а іноді і використовується досі) виключно як “інженерне обладнання”, “набір (комплекс) певних технічних засобів”, а не як “процес обміну інформацією, діалог, спілкування”.

Причина відмови вживання терміну “комунікація» в значенні «процес спілкування» в законодавчих актах могла бути закладена в державному стандарті “ДСТУ 2392-94. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення” [35]. Цей стандарт, що діяв до 01 січня 2018 року [95], давав таке визначення терміну “комунікація”, як “передача значення шляхом пересилання сигналів” [35].

Тому в українських законодавчих та нормативних актах частіше

використовувались терміни “інформація”, “повідомлення” і похідні від них, такі як: “отримання інформації”, “інформування”, “оповіщення” тощо. Водночас, новим стандартом “ДСТУ ISO 5127-2007. Інформація і документація. Словник термінів (61567)” [36] наводиться синонім до слова комунікація – спілкування. Для порівняння тлумачення деяких термінів наведено у таблиці 4.4.

Таблиця 4.4. Порівняння тлумачення термінів

ДСТУ 2392-94	ДСТУ ISO 5127-2007
Комунікація - передача значення шляхом пересилання сигналів	Комунікація; спілкування - передавання значення за допомогою сигналів
Повідомлення – факти, що передаються з деякого джерела до одного чи більше пунктів призначення із застосуванням відповідної мови чи коду.	Повідомлення – дані, призначені для комунікації
Інформація – знання, що розглядаються в аспекті комунікації	Інформація (1) – знання, що їх передають Інформація (2) – повідомлення, яке використовують для подання інформації(1) в процесі комунікації для підвищення рівня знань
-	Знання – пізнання, ґрунтоване на логічній аргументації, яке можна перевірити

Правовому врегулюванню питання налагодження комунікацій, в тому числі і кризових, між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю допоміг би відповідний закон, Концепція [99] проекту якого була схвалена ще на початку 2010 року.

Дана Концепція визнавала, що “налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства” [99], наголошувала про необхідність “удосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв’язку...” [99] та визначала існування нагальної потреби у “розробленні основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю” [99].

Нажаль, вимоги цієї Концепції не були виконані і Закон України “Про основні засади державної комунікативної політики” не був розроблений. На даний час питання правового врегулювання налагодження комунікацій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю розпорошені по великій кількості законодавчих та нормативних актів.

Також слід зауважити, що терміни «інформування» та «оповіщення» традиційно розтлумачується як “пасивне надання інформації” і не передбачає діалогу та зворотного зв'язку, що не відповідає повною мірою сучасному рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

Але, разом з тим, по суті, значення слів “інформування” та “оповіщення”, у спрощеному розумінні, можна вважати якщо не абсолютним синонімом, то хоча б частиною поняття “комунікація”.

Щодо “інформування” та “оповіщення” громадськості в кризових (надзвичайних) ситуаціях, то законодавство України саме на органи місцевого самоврядування покладають значні зобов'язання.

Так, Конституцією України закріплено, що “кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля” та визначено, що “така інформація ніким не може бути засекречена” [52].

Відповідно до цього, Кодекс цивільного захисту України (пункт 1 частини першої ст. 21) вбачає право громадян у сфері цивільного захисту між іншим в “отриманні інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути” [50].

Разом з тим, до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту (пункт 7 частини другої ст. 19 Кодексу) належить забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій [50].

Ця норма передбачена і в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Цей закон визначає, що “... серед повноважень, які делеговані до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать вжиття

необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій” та “інформування про них населення” [90].

Також, Кодексом визначено, що інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи повинно бути своєчасне та достовірне [50].

Беззаперечно місцева влада на місцях володіє великою кількістю актуальної інформації, в тому числі і щодо загрози або виникнення надзвичайних ситуацій.

Закон України “Про доступ до публічної інформації”, визнаючи органи місцевого самоврядування розпорядниками інформації, зобов’язує їх надавати та оприлюднювати таку інформацію [83].

Також, цим законом визначено, що “... строк розгляду запитів на інформацію та надання відповіді яка стосується інформації необхідної “для захисту життя..., щодо стану довкілля, ... аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян”, має бути не пізніше 48 годин з дня отримання запиту” [83].

Зрозуміло, що вимога “не пізніше 48 годин з дня отримання запиту” стосується скоріше саме письмових запитів, бо потребує певних бюрократичних процедур, а в умовах швидкоплинних подій і ризиків діяти треба якомога швидко, використовуючи для інформування суспільства всі наявні засоби, способи і шляхи оповіщення, інформування та комунікації.

До речі, з метою термінового оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, передбачено використовувати наявні сигнально-гучномовні пристрої та електронні інформаційні табло, встановлення та утримання яких покладається саме на органи місцевого самоврядування [50].

Також головними інструментами оперативного повідомлення виступають мобільний зв’язок та Інтернет [69, с. 85].

Як відзначають дослідники [69, 51, 38, 119, 127, 104] та показує практика, “... в умовах надзвичайних ситуацій та криз існує певна ймовірність появи “інформаційного вакууму”. Разом з тим, “під час кризи в населення виникає гіперболізована жага до новин про неї, люди прагнуть отримати якомога більше

інформації про ситуацію (навіть при тому, що її може ще просто не бути)” [51, с. 34].

На нашу думку, небезпеку становить скоріше не стільки сам «вакуум», як можливість заповнення його небажаною недостовірною або однобічною інформацією з непідтверджених джерел (довільними міркуваннями, різноманітними припущеннями, чутками, фейками, надуманими зрадами, навмисною дезінформацією, шкідливою пропагандою, конспірологічними теоріями тощо).

Виконуюча обов’язки керівника Програми USAID DOBRE Ю.Єсмуханова звернула увагу, що однією з особливостей сучасного світу є “розширене й малоконтрольоване поле для комунікацій”, і “якщо органи влади не скористуються всіма можливостями для донесення сфокусованого стратегічного та злагодженого повідомлення, то цю прогалину заповнять інші” [69, с. 5].

Також слід відмітити, що “саме органи місцевого самоврядування, які безпосередньо працюють із людьми, членами своїх громад, першими стикаються з наслідками кризових ситуацій і нерідко є відповідальними в очах населення за подолання кризи” [51].

Тому від вчасного надання повної й коректної інформації з проблемних питань, “залежить те, як суспільство зреагує на кризову ситуацію, яким чином зможе її вирішити й винести з неї належні уроки для ефективнішого реагування у майбутньому” [38].

Сприяти цьому може і повинна злагоджена взаємодія з засобами масової інформації [97].

Основним предметом взаємодії зі ЗМІ є встановлення та пояснення характеру проблемної ситуації, запевнення громадськості в том, що впроваджуються всі необхідні заходи для вирішення ситуації, яка склалася [119, с. 177].

На даний час, еволюціонування місцевого самоврядування передбачає заснування і розвиток місцевих аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації, які покликані сприяти належному інформуванню місцевої громади

шляхом розповсюдження актуальних та свіжих новин. Тому саме місцеві засоби масової інформації повинні бути головним каналом кризових комунікацій між органами місцевого самоврядування та населенням.

Так виконавчі органи міських, районних у містах, селищних та сільських рад, як органи управління цивільного захисту, зобов'язані "... надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію про надзвичайні ситуації, що прогножуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них (частина перша та друга ст. 31 Кодексу) а також сприяти засобам масової інформації у наданні населенню таких оперативних відомостей (частина п'ята ст. 31 Кодексу)" [50].

Звертаємо увагу на те, що, говорячи про засоби масової інформації, не варто розглядати їх у вузькому сенсі тільки як пресу, радіомовлення й телебачення, які мають на меті лише пасивне інформування громадськості. Враховуючи сучасні можливості технічних засобів, способів і шляхів поширення інформації, які вже мають особливий комунікативний наголос, доцільніше розглядати "засоби масової інформації" у більш широкому розумінні, скоріше як засоби масової комунікації, що забезпечують активне інформування громадськості (і певний зворотній зв'язок і спілкування "в реальному часі"). Тому, зрозуміло, що до таких засобів масової інформації (комунікації) слід відносити і "нові медіа", пов'язані з використанням комп'ютерної техніки та мереж, зокрема Інтернет.

Необхідно пам'ятати, що "саме медіа під час кризових ситуацій відбирають, структурують і поширюють інформацію про кризу та про поведінку людей. Таким чином, медіа формують думку громадськості щодо керівників усіх рівнів – від місцевого до центрального та їх здатності розв'язувати кризи" [69, с. 84].

Для своєчасного та достовірного інформування органи місцевого самоврядування (пункт 17 частини другої ст. 19 Кодексу) мають взаємодіяти з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [50].

На даний час такими центральними органами виконавчої влади є:

По-перше, Міністерство внутрішніх справ України (МВС) (головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту), яке, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами (підпункт 18 пункту 4 Положення про МВС) [87].

По-друге, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) (центральний орган виконавчої влади що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту) яка відповідно до покладених на неї завдань здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій, методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня (Положення про ДСНС) [85].

Також ДСНС організовує провадження інформаційної діяльності та сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж (Положення про ДСНС) [85].

Відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, органи управління місцевих органів виконавчої влади, з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, входять до складу єдиної державної системи цивільного захисту [86].

А серед основних завдань, що виконуються єдиною державною системою цивільного захисту у режимах підвищеної готовності чи надзвичайної ситуації є здійснення своєчасного оповіщення, в тому числі населення, про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації та інформування про дії в умовах такої ситуації [86].

З цією метою органи виконавчої влади створюють відповідні органи управління цивільного захисту, які “здійснюють збір, підготовку, зберігання, оброблення, аналіз, передачу інформації з питань цивільного захисту та зобов'язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію про загрозу виникнення та/або виникнення надзвичайних ситуацій з визначенням меж їх поширення і наслідків, а також про способи та

методи захисту від них” [86].

Крім того, керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, з метою забезпечення безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, уповноважений утворювати штаб з ліквідації наслідків відповідної надзвичайної ситуації [86].

Наказом Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації...” до складу відповідного штабу, залежно від рівня надзвичайної ситуації, разом з працівниками ДСНС України, керівниками аварійно-рятувальних служб, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, входять і представники або експерти відповідних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування [89].

Також визначено, що, відповідно до покладеного на штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації завдання, однією з основних його функцій є організація інформування населення про наслідки та прогноз розвитку надзвичайної ситуації, хід ліквідації її наслідків та правила поведінки в зоні надзвичайної ситуації [89].

Для роботи зі зверненнями громадян та інформування населення через засоби масової інформації про обстановку в зоні НС, хід ліквідації наслідків НС, прогноз розвитку НС та правила поведінки в зоні НС у складі Штабу з НС можуть утворюватися відповідні робочі групи [89].

Передбачено, що “... представники та експерти, які можуть бути залучені до роботи у складі Штабу з НС, визначаються завчасно з метою попередньої їх підготовки шляхом проведення з ними відповідних занять та тренувань” [89]. Зазвичай, як показує досвід, підрозділ кризової комунікації (робоча група, штаб, кризовий прес-центр) утворюються з осіб, які, в режимі повсякденного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, згідно функціональним обов’язкам та посадовим інструкціям, здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації. “Фактично комунікативні підрозділи

установ майже всюди одночасно виконують і функцію команди з кризових комунікацій” [38]. Це дає змогу комунікувати злагоджено та дієво.

З метою налагодження належних кризових комунікацій підрозділ відповідальний за цей напрямок роботи повинен “безперервно моніторити, аналізувати і прогнозувати ситуацію, моделювати можливий розвиток кризових явищ і пропонувати шляхи, як запобігти цьому, створювати сценарії протидії та відпрацьовувати тактичні речі, що ефективно впливатимуть на населення у подоланні кризи та її наслідків” [69, с. 84].

Війна, розпочата 20 лютого 2014 року російською федерацією з початком тимчасової окупації української території Автономної Республіки Крим, а особливо широкомасштабна фаза цієї війни, розпочата росією 24 лютого 2022 року з повномасштабного вторгнення, здійснила незворотні відбитки на всі сфери існування Українського суспільства. Україна вже ніколи не буде колишньою. Світ змінився. Ті глобальні кризи і ризики, що породжені війною, назавжди закарбувались у свідомість народу України і потребують постійного врахування, у тому числі у здійсненні інформаційної політики держави, а особливо під час кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій. На постійній, навіть підсвідомій основі враховувати це повинні органи місцевого самоврядування.

Так, при плануванні та здійсненні кризових комунікацій органам місцевого самоврядування слід неухильно дотримуватись основ та принципів національної безпеки та національних інтересів, що визначені в Законі України “Про національну безпеку України” [91] з метою забезпечення державного суверенітету країни, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Саме Законом України “Про національну безпеку України”, з метою забезпечення реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони, передбачено розроблення на державному рівні відповідних плануючих документів (стратегій, концепцій, програм, планів тощо). Основним документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної

політики у сфері національної безпеки є Стратегія національної безпеки України [91].

Визнавши російську федерацію державою-агресором, Стратегія національної безпеки України, передбачає “дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій” [98].

Зазначена Стратегія є основою для розроблення низки інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації [98].

Одним з таких плануючих документів є Стратегія інформаційної безпеки. Ця Стратегія визначає однією з найважливіших функцій держави саме забезпечення інформаційної безпеки країни і досягнення цієї мети вбачає, у тому числі, у створенні ефективної системи комунікацій (кризових, антикризових, стратегічних) між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством з метою ефективної інформаційної взаємодії та діалогу між ними з питань, що стосуються кризових ситуацій [97].

Ця Стратегія, між іншим, вперше надала законодавче визначення таких комунікацій, а саме:

– антикризові комунікації – комплекс інформаційних заходів, що реалізуються державними органами України з метою запобігання виникненню кризової ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються загрози виникнення кризової ситуації і протидії їй;

– кризові комунікації – комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються кризової ситуації і протидії їй;

– стратегічні комунікації – скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави - публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави [97].

Також у Стратегії визначено, що “основними напрямками забезпечення інформаційної безпеки України є стійкість та взаємодія, для досягнення яких, між іншим, необхідно:

– протидіяти дезінформації та інформаційним операціям шляхом виконання ефективної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства при формуванні та реалізації державної політики в інформаційній сфері (Стратегічна ціль 1);

– створити ефективну систему стратегічних комунікацій шляхом гарантування ефективної інформаційної взаємодії та діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством з питань, що стосуються кризових ситуацій, а також утвердження позитивного іміджу України, інформаційне сприяння просуванню інтересів держави у світі” (Стратегічна ціль 6) [97].

Отже, виклики широкого спектру небезпек та загроз російської федерації, як держави-агресора, на українське суспільство вимагають консолідованого протистояння всіх гілок влади. Значна роль у цьому протистоянні покладається на органи місцевого самоврядування.

Так, органи місцевого самоврядування повинні здійснювати дієві заходи для захисту населення від деструктивного впливу дезінформації та маніпулятивної інформації використовуючи наявні можливості, в тому числі місцевих радіостанцій, телевізійних студій, друкарень тощо.

Для цього, як вже вище наголошувалось, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов’язані використовувати тільки перевірені та офіційні джерела інформації. Такими офіційними державними каналами для отримання інформації є: Офіс Президента України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; Міністерство внутрішніх справ; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Національна поліція України; Державна прикордонна служба України; Міністерство оборони України; Генеральний штаб Збройних сил України; Головнокомандувач Збройних сил України; Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Державна

служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Сухопутні війська Збройних сил України; Військово-морські сили Збройних сил України; Територіальна оборона Збройних сил України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство соціальної політики України; Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки; Центр протидії дезінформації.

На сьогоднішній день велике значення в реалізації Стратегії інформаційної безпеки щодо оперативного інформування населення, протидії поширенню неправдивої інформації, розкриття дезінформації та маніпуляцій відіграє взаємодія органів місцевого самоврядування з Центром протидії дезінформації та іншими інститутами громадянського суспільства.

Так, утворений при Раді національної безпеки і оборони України Центр протидії дезінформації [96] забезпечує інформаційну безпеку України, а саме: “здійснює заходи щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам в інформаційній сфері; виявляє та протидіє дезінформації, ворожій пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям; запобігає спробам маніпулювання громадською думкою”.

Ще одним з механізмів протидії дезінформації є створений спільними зусиллями держави і громадянського суспільства при Міністерстві культури та інформаційної політики України Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки. Робота Центру сфокусована саме на комунікаційній протидії зовнішнім загрозам, зокрема – інформаційним атакам російської федерації. Центр розвиває стратегічні комунікації, створює онлайн-ресурси, які викривають інформаційні атаки проти України, регулярно інформує про гібридну агресію з боку росії, напрацьовує механізми протидії дезінформації.

Іншим надійним джерелом отримання достовірної інформації у сучасному глобальному інформаційному просторі може служити Громадська організація “Український кризовий медіа-центр”, що перетворена у центр міжнародних стратегічних комунікацій з активним поширенням інформації на аудиторії як в Україні, так і за кордоном.

Також, коли ідеться мова про інформування громадськості, варто звернути

увагу і на вимоги Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які “є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування” [84] і велику увагу приділяють саме належному інформуванню громадськості. Так ці правила “... регламентують, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов’язані:

- бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об’єднань громадян, інших юридичних осіб;

- у своїй поведінці не допускати поширення чуток;

- при роботі з інформацією оцінювати її критично, аналізувати джерела інформації, використовувати ті із них, які є офіційними, приймати рішення на основі достовірної та перевіреної інформації, поширювати лише ту інформацію, що відповідає дійсності” [84].

Також, за цими правилами, забороняється державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування приховувати чи обмежувати інформацію, яка має бути доведена до відома інших осіб, а викладати інформаційні матеріали та повідомлення необхідно чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття [84].

Неухильно дотримуючись цих правил, налагодивши ефективну комунікацію з громадськістю, органи місцевого самоврядування можуть і повинні стати надійним і оперативним джерелом інформації, в тому числі під час кризових та надзвичайних ситуацій.

До того ж “громадяни великою мірою оцінюють успіх заходів із подолання кризи саме за ефективністю комунікації місцевої влади” [51], що в кінцевому підсумку напряму впливає на репутацію та довіру до самих органів місцевого самоврядування.

Підводячи підсумки можна зробити висновок, що і українське законодавство, і дослідження українських вчених, вирішальну роль в кризових комунікаціях відводять місцевому самоврядуванню. Тому, серед інституцій

публічного сектору, саме органи місцевого самоврядування, які за специфікою своєї діяльності одні із перших стикаються з наслідками кризових ситуацій, повинні бути активними партнерами та посісти вирішальне місце в кризових комунікаціях.

Крім того, керівники органів місцевого самоврядування повинні бути готовими до управління кризовими комунікаціями.

З метою забезпечення готовності до управління кризовими комунікаціями органам місцевого самоврядування необхідно:

- впровадити в себе систему кризового управління, невід’ємною частиною якою повинна бути система кризових комунікацій [51, с. 9];

- розробити та впровадити в життя Комунікаційну стратегію [104], [62], [24], як невід’ємну частину Стратегії розвитку громади, в якій передбачити комплекс заходів (алгоритми дій) на час можливих криз та надзвичайних ситуацій;

- на базі існуючих підрозділів, що здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації, сформувати універсальну антикризову команду з попереднім визначенням відповідних ролей, прав та обов’язків;

- забезпечити проведення на постійній основі з представниками антикризової команди відповідних навчань, занять, тренувань та тренінгів;

- запровадивши загальновизнані європейські стандарти комунікації “влада ↔ суспільство”, побудувати ефективну систему комунікаційної взаємодії з суспільством, залучивши на партнерських засадах соціально активних громадян, засоби масової комунікації та інститути громадянського суспільства.

Важливі стратегічні напрями вітчизняного державотворчого процесу, серед яких, насамперед, слід виділити проведення адміністративної та територіальної реформи, удосконалення в цьому контексті системи місцевого самоврядування, потребують підвищення участі членів територіальної громади в процесі прийняття місцевих управлінських рішень.

За умов трансформації українського суспільства впровадження нових механізмів залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні потребує

комплексного підходу з урахуванням того, що забезпечення участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих справ пов'язано з формуванням суспільної думки щодо важливості внесення мешканцями громади власного внеску в її діяльність, відповідно сприяючи адаптації системи в цілому, підвищуючи її стійкість та ефективність під час взаємодії з іншими інститутами, здійснення регуляції внутрішніх зв'язків та поведінки окремих частин системи [70], [71].

В Україні триває процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Формування реального місцевого самоврядування, яке б базувалося на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, – одне з найбільш важливих та складних завдань розбудови України як демократичної держави [40], [56].

В умовах становлення демократичної правової державності в Україні актуалізується проблематика функціонування інститутів публічної влади, серед яких місцеве самоврядування займає важливе та особливе місце, виступаючи як публічна самоврядна влада [3].

Становлення в Україні ефективної моделі публічного управління потребує не лише розвитку системи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й формування дієздатних територіальних громад, які могли б брати активну участь в управлінні суспільними справами, а також вирішувати їх самостійно на засадах самоорганізації та згідно з принципом субсидіарності [16].

Для формування механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, предметом якої є формування дієздатних територіальних громад як їх потенційно ефективних партнерів у вирішенні питань місцевого значення слід визначити сутність і чинники дієздатності територіальної громади, здійснити теоретико-методологічне обґрунтування принципів взаємодії органів публічного управління у процесі її забезпечення, з'ясувати реальний стан дієздатності територіальних громад у сучасній Україні та діяльності органів публічного управління щодо її формування [16].

Конституція України ст. 1 “... закріплює принцип побудови України як демократичної держави. Демократія означає, що влада не лише належить народу, а й повністю здійснюється народом у різних формах, реально забезпечуючи участь населення в реалізації не тільки державної, але й місцевої влади”.

Основний Закон держави, якому належить верховенство в системі нормативно-правових актів, ст. 38 “... надає громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському і місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [52, 49].

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів чи посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [90].

Інститути місцевої демократії (пряма та представницька демократія) забезпечують тісний зв'язок населення, територіальної громади в цілому з органами та посадовими особами місцевого самоврядування і гарантують вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах територіальної громади.

Сукупність різних організаційних форм і інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування.

Під системою, в загальній теорії систем та системному аналізі, розуміють “... будь-який об'єкт, що одночасно розглядається і як єдине ціле, і як об'єднана в інтересах досягнення поставлених цілей сукупність різномірних елементів, об'єднаних у цільну структуру прямими і зворотними зв'язками” [11].

Системний підхід зобов'язує враховувати зовнішні зв'язки системи, бо будь-яка система є підсистемою більш високого рівня. В свою чергу, складна система може розкладатись на підсистеми.

Однією з головних ознак системи місцевого самоврядування в Україні є наявність специфічних суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад. Їх специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати

перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта.

Система місцевого самоврядування розглядається як система управління територіальних громад своїми справами, що має відповідну мету, елементи системи, взаємозв'язки між ними, підсистеми представництва, управління тощо, а також в контексті конкретного адміністративного рівня самоврядування і режиму функціонування системи.

Організація та функціонування системи місцевого самоврядування регламентується правовими нормами, які в сукупності становлять організаційну (організаційно-правову) основу місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” “... система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення”.

Основним суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада села, селища, міста, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування за допомогою різних форм прямої демократії. Нормативне визначення територіальної громади дається в ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, “... можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову, а також можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади” [90].

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування закріплений у ст. 143 Конституції України, згідно з якою вона “... вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування”. Відповідно до цих конституційних положень Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 6) “... характеризує

територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень” [90].

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” “... громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за ознакою незалежності до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних і інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється” [90].

Право членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізоване в таких формах: місцевий референдум; вибори депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори); загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання; колективні й індивідуальні звернення (петиції) до органів і посадових осіб міського самоврядування; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування; інші, не заборонені законом, форми.

Отже, територіальна громада – це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

За своєю метою, функціями та завданнями система місцевого самоврядування є відкритою соціальною системою управління, тобто системою, в якій відтворюються не тільки матеріальні, але і духовні цінності.

У зв'язку з тим, що територіальні громади мають різний адміністративний рівень і можуть мати різний розподіл повноважень між органами самоврядування, системи самоврядування територіальних громад різняться в цих аспектах

елементною базою та деталями взаємозв'язків між елементами.

З точки зору адміністративного рівня системи місцевого самоврядування територіальних громад поділяються на: системи місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня – села, об'єднання сіл, селища, міста; системи місцевого самоврядування територіальних громад суббазового рівня – райони у містах; системи місцевого самоврядування територіальних громад регіонального рівня – райони та області.

Елементами системи місцевого самоврядування територіальних громад на базовому та суббазовому рівнях є: територіальна громада села (декількох сіл), селища, міста, району у місті, органи самоуправління та посадові особи, наділені належними правами і відповідальністю для прийняття рішень, матеріально-фінансові засоби та ресурси, що належать до власності територіальних громад, об'єкти управління і регулювання згідно повноважень.

Елементами системи місцевого самоврядування територіальних громад на регіональному рівні є: сукупність територіальних громад, які входять до відповідних адміністративно-територіальних одиниць: районів або областей, районні або обласні ради, матеріально-фінансові засоби та ресурси, які входять до спільної власності територіальних громад.

Взаємозв'язки між елементами системи визначаються комплексом завдань, функцій і компетенцій, форм і методів організації діяльності суб'єктів та об'єктів місцевого самоврядування [3].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, зазначає, що “місцеві власті мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління” [100].

Відповідно, питання структури і чисельності органів управління є компетенцією ради об'єднаної громади. Структура місцевої влади – це ті компоненти, без яких вона не може функціонувати.

В місцевому самоврядуванні неможливо виділити єдиний цілісний механізм

взаємодії за всіма її напрямками, доречно вести мову про “... сукупність механізмів взаємодії між окремими елементами системи місцевого самоврядування: територіальною громадою та органами і посадовими особами місцевого самоврядування; головною посадовою особою місцевого самоврядування та його представницькими й виконавчими органами; міською радою і районними у місті радами; органами самоорганізації населення тощо” [106, 107].

Організація життєдіяльності територіальної громади є однією з основних функцій місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування мають передбачати забезпечення соціально гарантованих умов для нормального існування та розвитку людини, тобто певного її життєвого рівня. На них покладено відповідальність за виконання делегованих державою повноважень щодо створення відповідних і належних умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини як члена територіальної громади [45].

Безперечно, чим складнішою є система управління, тим більше існує проміжних цілей, а досягнення кожної з них – це крок до головної мети. З метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади в процесі досягнення поставленої мети особливої уваги при модернізації привернула методологія орієнтації на результат, управління результативністю діяльності, необхідності чіткої орієнтації діяльності організації на вимірювання запланованих та досягнутих у процесі роботи результатів.

Визначено, що “управління за результатами” – це така система управління, яка має будуватися на основі певного способу мислення та поведінки членів організації, орієнтованих на досягнення очікуваних результатів. Оскільки мета – це критерій оцінки результатів, то залежно від типу мети, якою користується або організація у цілому, або – окремий підрозділ чи виконавець, застосовуються окремі показники, або система показників для оцінки результативності.

Основними етапами процесу управління результатами є:

1) процес визначення результатів (цілей);

- 2) процес управління досягненням результатів;
- 3) процес контролю результатів реалізації.

Процес визначення результатів (цілей) починається з глибокого аналізу намірів органів місцевого самоврядування, на основі якого прогноуються бажані результати для різних рівнів управління. Цей процес закінчується побудовою лінії діяльності та напрацьованих ідей для її здійснення. Результати, що відповідають прагненням органів місцевої влади, виражаються у вигляді цілей, стратегій, ключових результатів і проміжних цілей [45].

Отже, територіальна громада є не простою сукупністю громадян за територіальною ознакою, а складною системою, зі своєю внутрішньою структурою та інтегруючими механізмами. Складність територіальної громади як системи зумовлюється: різноманітністю зв'язків всередині громади (родинні, професійні, культурні тощо); наявністю всередині громади власних підсистем (соціальних груп за культурними, професійними та іншими ознаками); високою динамікою переходу членів громади з одних соціальних груп в інші [108].

Внаслідок підвищення рівня і динаміки громадської самоорганізації відбуваються:

- розширення функцій органів місцевого самоврядування з урахуванням зростаючої диференціації інтересів різних верств населення;
- передача частини функцій, що виконує держава;
- зростання самовідповідальності громадян у захисті й реалізації своїх інтересів через вплив на владу і контроль за владою [66].

Отже, партнерство територіальних громад і співпраця органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси цих громад, як форма взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, здійснюється через такі механізми:

1) організаційно-інституційний – створення регіональних і всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад первинного рівня (асоціації, конгреси місцевих і регіональних рад, сільських, селищних, міських голів, інші форми добровільного об'єднання органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо);

2) інвестиційний – спільне фінансування проектів і програм місцевого розвитку в межах міжбюджетних трансфертів, а також на засадах залучення грантів на підтримку ініціатив з місцевого розвитку;

3) фінансовий – акумулювання коштів для реалізації спільних проектів в районних бюджетах місцевого самоврядування;

4) організаційно-інформаційний – обмін позитивним досвідом (зокрема, через створення веб-порталів і інтернет-форумів місцевого самоврядування, інформаційних центрів тощо;

5) координаційний – узгодження діяльності органів місцевого самоврядування громад щодо вирішення спільних проблем місцевого розвитку;

6) організаційно-економічний – утворення підприємств комунальної власності для вирішення спільних проблем, наприклад, утилізації сміття, промислових, будівельних, інших відходів; створення акціонерних товариств, засновниками яких від імені територіальної громади виступають органи місцевого самоврядування, а прибуток розподіляється відповідно до внеску кожного учасника;

7) організаційно-кадровий – створення регіональних центрів інформації та навчання із залученням волонтерів – спеціалістів з місцевого розвитку та стратегічного планування з метою підготовки активістів громад, забезпечення правової просвіти; інші інструменти соціальної мобілізації.

На сьогодні в Україні реалізується декілька міжнародних програм щодо підтримки місцевих ініціатив та міжмуніципальної співпраці. Зокрема, “Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН в Україні”, а також Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO. Позитивний досвід окремих громад в Україні, які успішно реалізували конкретні проекти розвитку за рахунок залучених або власних ресурсів, доводять, що передумовами сталого розвитку на місцевому рівні є, перш за все, зацікавленість сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад, а також активістів громад у нововведеннях; згуртована ініціативна громада; ефективне використання наявних економічних ресурсів на засадах проектного

управління, вироблення власної стратегії розвитку; впровадження інновацій [106], [107].

Децентралізація влади сприяє становленню демократії на місцях, зростанню ролі територіальних громад у суспільно-політичному житті та їх відповідальності за свої справи. Реалізації ролі місцевого самоврядування має сприяти сформовані механізми, за допомогою яких відбуватиметься взаємодія структур державного управління з територіальними громадами та їх представниками, які є носіями всього спектра суспільних потреб та інтересів, з урахуванням яких приймаються управлінські рішення та дії.

Використання в управлінській практиці таких механізмів спрямоване на: створення постійно діючої комунікації з представниками громади; підтримку громадських ініціатив (активізують громади до розв'язання суспільних проблем, відкривають можливість отримання інформації про хід реалізації державних програм); створення і функціонування консультативних комітетів, громадських рад з метою отримання рекомендацій з конкретних питань, що розглядаються органами місцевого самоврядування; вивчення громадської думки представників територіальної громади щодо оцінки державної політики, якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та соціальних проблем конкретної територіальної громади [66, 72].

Основними колективними формами участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, до яких належать: місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їх проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, колективні звернення тощо. Цей перелік не є вичерпним.

Існують підходи до систематизації форм взаємодії територіальної громади, органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування в частині виділення критеріїв, які дають змогу класифікувати форми взаємодії: за часом; за простором; залежно від сфери суспільного життя, на яку спрямовано вплив; за способом впливу на об'єкт; за типом зв'язків; за кількістю залучених учасників; за правовим статусом суб'єктів; за характером; за методами й важелями впливу та

результатами взаємодії [45].

З метою класифікації різних форм взаємодії проведено систематизацію за наступними критеріями, а саме:

“За метою та часом тривання”: розділяють на постійну, тимчасову та разову форми. Наприклад, створення консультативно-дорадчого органу при міській раді, що діє на постійній основі.

Тимчасовою формою є спланована тимчасова спільна активність, зумовлена необхідністю досягнення єдиної мети або виконання спільних завдань, яка може бути реалізована на основі договорів про співпрацю, а разовою формою взаємодії є проведення зборів громадян за місцем проживання, наприклад, з питань підготовки колективного звернення до міської ради щодо внесення пропозицій до порядку денного засідань ради щодо вирішення соціальних питань.

За критерієм “За характером зв’язків між взаємодіючими суб’єктами” виділено дві форми взаємодії: безпосередня та опосередкована.

Безпосередня форма взаємодії реалізується як зустріч міського голови з жителями територіальних громад, публічне громадське обговорення певних соціальних проблем; головування міського голови на пленарному засіданні міської ради, спілкування з депутатами цієї ради та ухвалення спільних рішень.

Опосередкована як інформування громадськості про діяльність органів місцевого самоврядування в рішенні соціальних проблем через комунальні друковані засоби масової інформації та вивчення громадської думки щодо діяльності міської влади; затвердження положення про порядок реалізації місцевих ініціатив щодо поліпшення якості життя соціально-незахищених категорій населення. Критерій “За процесом планування”: поділяють стратегічну, тактичну та ситуативну форми взаємодії. Так, стратегічна форма передбачає вирішення довготермінових завдань соціальної роботи, тактична – середньо термінових, а ситуативна форма для вирішення оперативних завдань.

Критерій “За нормативним регулюванням”: виокремлено інституціолізовану та неінституціолізовану форми взаємодії. Інституціолізована форма регулюється актами законодавства й актами органів і посадових осіб місцевого

самоврядування, а неінституціолізована – що не знайшла відображення в чинному законодавстві, але потенційно може використовуватись в місцевому самоврядуванні або вже запроваджена в діяльність його органів.

Критерій “За простором та межами території” існує транскордонна форма взаємодії, практична реалізація якої виражена як налагодження зв’язків між добровольцями територіальних громад з міжнародними організаціями. Регіональна транскордонна форма взаємодії реалізуються за межами органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст в Україні та забезпечує партнерство територіальних громад, як приклад, реалізація спільних соціальних проектів. Локальна – спрямована на вирішення соціальних проблем, що стосуються частини території населеного пункту або окремої групи його жителів (див. табл. 4.5) [45].

Зазначена взаємодія – найважливіша форма відносин між суб’єктами соціального середовища, якій притаманні наступні ознаки:

- 1) взаємозв’язок між суб’єктами взаємодії;
- 2) наявність певної вигоди для обох суб’єктів взаємодії;
- 3) демократичний характер взаємозв’язку;
- 4) взаємна узгодженість в діях суб’єктів взаємодії;
- 5) відповідна спрямованість на досягнення наміченої цілі в діях суб’єктів взаємодії;
- 6) наявність певних системних інтегрованих властивостей в процесі взаємодії під час їх взаємозв’язку;
- 7) існування антиентропійного ефекту, тобто стабілізуючої ролі взаємозв’язків суб’єктів взаємодії;
- 8) наявність особливої комунікаційної функції, засобів контактів з суб’єктами інших соціальних систем;
- 9) спільна мета діяльності – забезпечення сталого розвитку певної території і добробуту її жителів із дотриманням законодавчо визначених принципів місцевого самоврядування;

Таблиця 4.5. Класифікація критеріїв та форм взаємодії

За метою та часом тривання			
Постійна	Тимчасова	Разова	
За характером зв'язків між суб'єктами, що взаємодіють			
Безпосередня		Опосередкована	
За процесом планування			
Стратегічна	Тактична	Ситуативна	
За нормативним регулюванням			
Інституціолізована		Неінституціалізована	
За простором за межами території			
Транскордонна	Регіональна	Місцева	Локальна

10) дії та впливи кожного із учасників, а також зворотні реакції іншого учасника (учасників) взаємодії на ці зміни – відгук;

11) зміни, що відбуваються у функціональному середовищі системи місцевого самоврядування внаслідок цієї взаємодії (результати й наслідки);

12) функціональне середовище взаємодії – внутрішні й зовнішні чинники, що визначають її особливості [45].

Форми взаємодії системи місцевого самоврядування забезпечують інтеграцію елементів (сприяння, співпраця, кооперація, координація партнерство) є найбільш ефективними для побудови моделі результативної взаємодії у соціальній роботі на місцевому рівні.

Мірилом суспільної корисності на місцевому рівні є громадська оцінка діяльності органів місцевого самоврядування, тобто здатність системи управління задовольняти потреби суспільства, територіальної громади.

Забезпечення ефективної взаємодії територіальної громади з іншими елементами системи місцевого самоврядування не зводиться тільки до налагодження дієвої співпраці між ними.

Відкликання депутатів місцевих рад, дострокове припинення повноважень

сільських, селищних, міських голів, протестна активність громадян (мітингова демократія) є проявом повноважень і частиною процесу взаємодії громади з органами й посадовими особами місцевого самоврядування та сприяють підтриманню рівноваги в самоврядній системі.

Структурно-логічну схему стратегії забезпечення результативної та ефективної взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування представлено на рис. 4.6 [107].

Для вирішення стратегічного завдання розбудови громадянського суспільства в Україні принципово важлива подальша трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування. І в цьому процесі вирішальне значення має впровадження безпосередньої взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства як механізму підвищення управлінської спроможності самої держави.

Місьцеве самоврядування для реалізації своєї демократичної маси має скористатися тими перевагами, які відкриває перед суспільством і ним самим зростання освіченості людей, розвиток їх самоуправлінських навичок, їх бажання самостійно вирішувати проблеми за місцем свого проживання, становлення нових засобів комунікацій та інформаційного забезпечення потреб суспільства [66].

Підвищення рівня залучення членів територіальної громади до участі в реалізації права на місцеве самоврядування на сучасному етапі розвитку суспільства насамперед залежить від бажання органів місцевого самоврядування використовувати їх потенціал.

Одним із найефективніших механізмів підвищення рівня співпраці між місцевою владою та громадою є реалізація проектів та програм, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування за участю не тільки органів місцевого самоврядування, але й громадськості.

Результатами такої діяльності може стати можливість вирішення актуальних проблем місцевого самоврядування, запровадження позитивного досвіду в практиці діяльності місцевих органів влади, що сприятиме поглибленню процесів здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні.

Забезпечення ефективного виконання функцій прямого зв'язку між владою та громадою – це забезпечення інформаційно-комунікативної, організаційно-соціальної та просвітницької функцій інформування, задіяння сучасних інформаційних технологій, розбудова інформаційної інфраструктури.

Забезпечення ефективного виконання функцій зворотного зв'язку – це забезпечення діалогово-творчої, аналітичної функцій та функції народовладдя, створення суспільних інформаційних баз, залучення потенціалу громади до місцевого розвитку. Всі ці завдання потребують системного підходу до розбудови системи інформаційної взаємодії, широкого залучення співробітництва влади та громади, розробки програм та нормативно-правових положень підтримки процесів розбудови інформаційної взаємодії влади та громади.

Процес реформування системи державного управління в Україні, коли основна частина державних та громадських послуг буде координуватись та надаватись органами місцевого самоврядування за участі органів самоорганізації населення та громадських об'єднань, має підвищити відповідальність держави за рівень добробуту людей, наблизити Україну до європейських стандартів. Це може стати реальним, коли передача повноважень і відповідальності на місцевий рівень буде супроводжуватись також процесом розподілу фінансових ресурсів між державними і місцевими бюджетами, наданням органам місцевого самоврядування таких додаткових джерел, що дадуть змогу їм самостійно фінансувати виконання покладених на них функцій та завдань.

Отже, місцеві громади є складними, відкритими нелінійними системами, яким притаманні процеси самоорганізації. Соціальна самоорганізація в місцевих громадах проявляється у створенні місцевого самоуправління. Складність цих процесів у тому, що вони знаходяться під впливом зовнішньої дії з боку держави, яка значною мірою регулює їх форми та шляхи реалізації. Наявність процесів самоорганізації означає наявність у місцевих громадах певної внутрішньої притаманної множини рівноважних станів та траєкторій переходу між ними. Під час примусового переведення їх у інші стани та траєкторії розвитку в місцевих громадах буде виникати опір за рахунок механізмів самоорганізації.

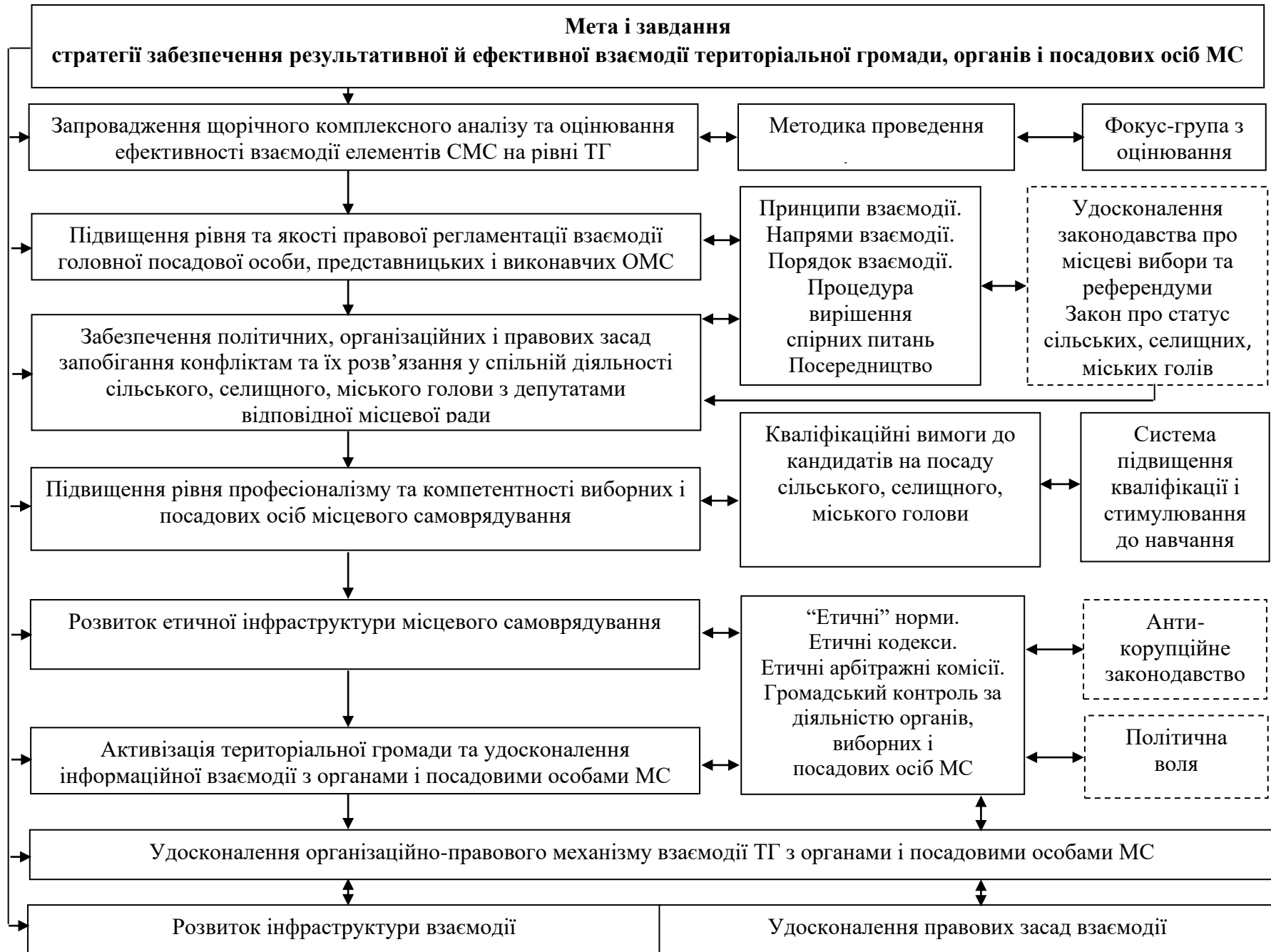


Рисунок 4.6 – Структурно-логічна схема стратегії забезпечення результативної та ефективної взаємодії ТГ, органів і посадових осіб місцевого самоврядування [107]

Тому взаємодія державних органів та місцевого самоврядування буде оптимальною у випадках:

1) якщо державні органи не будуть створювати умов для формування місцевого самоврядування, яке не буде відображати адекватно аргументовану структуру. Тобто, держава не повинна блокувати процеси самоорганізації місцевих громад через адміністративне втручання у процес формування органів місцевого самоврядування;

2) якщо державні органи не будуть нав'язувати місцевим громадам тих процесів та форм організації, які їм не властиві за внутрішньою природою.

Головним завданням, що повинно вирішуватись у процесі оптимізації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування – зробити таку “схему” траєкторії розвитку місцевої громади, яка б не суперечила її внутрішнім рівноважним станам і максимально враховувала державні інтереси. Синергетичний підхід передбачає відхід від управління в класичному розумінні як “примусу” і перехід до “спонукання” невеликою дією з тим, щоб вивести місцеву громаду на одну з власних (внутрішньо притаманних для громади) та сприятливих для суспільства траєкторій розвитку і забезпечити тим самим самоуправляючий та самопідтримуючий розвиток територіальних громад [108].

Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні, тут триває пошук нових форм взаємодії органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, мають місце різні спроби налагодження системи інформування населення про діяльність влади, намагання забезпечити сталий зворотній зв'язок між інститутами влади та громадянами у рамках формування культури державно-громадського управління. Відповідно до цього з'являються окремі намагання використовувати механізми та інструментарій електронної демократії на центральному та місцевому рівнях державного управління, запровадження механізмів громадської експертизи, інші сучасні діалогові форми політичної комунікації [65].

Недержавні громадські організації (НДГО) є важливим чинником соціального та політичного життя. Залежно від особливостей кожного окремого

суспільства відрізняються лише кількістю цих організацій та обсяг дій, які вони виконують. У країнах, де вони тривалий час мали всі умови для існування, наприклад в США, Канаді, країнах Європи, неурядові організації мають місце в усіх сферах суспільного життя, і скрізь вони вносять свій вагомий внесок у справу загального добробуту і стабільності. Стосовно України, то тут їм поки що не вдалося розкрити свій потенціал очікуваною мірою. Тому проблема взаємодії громадянського суспільства, неурядових громадських організацій, зокрема з державними установами, дедалі більше стає загальнодержавною проблемою. Тому актуальність зазначеного питання не викликає ніяких сумнівів НДГО здатні забезпечувати постійний вплив громадян на діяльність органів державної влади та інститутів місцевого самоврядування. Цей вплив охоплює такі етапи прийняття управлінських рішень як формування порядку денного діяльності органу державної влади з урахуванням пропозицій та запитів громадськості, внесення альтернативних проектів рішення, організації їх фахового та публічного обговорення, прийняття рішень, організація забезпечення їх виконання, з можливістю делегування певних функцій громадським організаціям, здійснення моніторингу якості процесу їх реалізації, визначення проміжних і кінцевих результатів управлінських дій та рішень, з можливістю подальшої корекції раніше ухвалених рішень чи прийняттям нових. На всіх цих етапах, більшою або меншою мірою, участь громадськості у здійсненні та контролі за процесом державного управління засобами діяльності консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади є не лише бажаною та можливою, але й необхідною, як це засвідчує практика сучасного демократичного управління [65].

Будучи структурованими групами, об'єднаними за визначеними їх учасниками прагненнями та устремліннями, громадські організації спроможні забезпечувати активне залучення громадянського суспільства до різних сфер діяльності інститутів влади. Вони сприяють виявленню, артикуляції, агрегації, систематизації та представленню у них важливих запитів громадян, особливо тих із них, які через різні причини ігноруються або недооцінюються іншими суб'єктами політичного процесу в Україні, насамперед політичними партіями.

Останні в силу своєї політичної заангажованості, зосередженості переважно на задоволенні кланово-корпоративних інтересів своїх засновників і спонсорів, залишаються малочутливими до запитів громадян та інститутів громадянського суспільства. Систематична взаємодія активних недержавних громадських організацій із органами державного управління та інститутами місцевого самоврядування утворює постійну й різнобічну комунікацію між владою та громадянами, забезпечує такий дефіцитний в умовах нашої країни сталий зворотній зв'язок, а через його налагоджені канали й отримання управлінцями своєчасних реакцій суспільства на дії або бездіяльність влади, що становить важливий стимул її вдосконалення [65].

Успішне становлення вимогливої та взаємовідповідальної системи такої співпраці сформує партнерство державних інституцій, органів місцевого самоврядування й осередків громадянського суспільства на демократичних засадах, вона додасть владі необхідної публічності, прозорості, у кінці кінців, забезпечує як її управлінську ефективність, так і легітимність в очах громадян. Таким чином, взаємодія НДО, інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, передусім виконавчої, становить основу сучасної системи політичної комунікації, є одним із важливих чинників розвитку політичного процесу в Україні, має значний потенціал сприяння розвитку її політичної системи на демократичних засадах. Попри наявність позитивних кроків влади щодо налагодження конструктивного діалогу із громадськими організаціями, на сьогодні можна виокремити низку негативних тенденцій, що впливають на стан та якість такої взаємодії, головними перешкодами для співпраці з владою є нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур та відсутність у них інформації про діяльність НДО. Більш того, співпраця між НДГО та державними структурами на регіональному або місцевому рівні є кращою, ніж на загальнодержавному. Отже, недержавні громадські організації не мають можливості повною мірою реалізувати свій потенціал через суттєву недосконалість державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Попри цілу низку кроків, зроблених виконавчою владою у напрямі сприяння залученню організацій громадянського суспільства

до державної політики, діалог сучасної влади та інститутів громадянського суспільства й надалі залишається неефективним [65].

Отже, встановлено етапи розвитку кризової ситуації: сигнальний, зондування, гострий, хронічний, відновлення репутації. Визначено типологію криз і можливих сценаріїв їх розвитку та їх класифікацію. Розглянуто розвиток кризи відповідно до її життєвому циклу, як ситуацію триваючого погіршення обстановки. Узагальнено алгоритми планування при кризі, наведено порівняльну характеристику технологій планування антикризової діяльності.

Розроблено рекомендації щодо реалізації заходів з подолання криз та схему рекомендацій щодо послідовності реалізації кризових комунікацій. Подано принципову програмну схему управління процесом кризових комунікацій, що включає наступні етапи: Ідентифікацію проблеми та її комунікативних аспектів, ситуаційний аналіз за критерієм реакції на інформацію, розроблення плану послідовних комунікацій та його реалізацію й аналіз. Зазначена схема має циклічний характер, що передбачає у випадку збереження проблемної ситуації повторення циклу управління процесом кризових комунікацій. Проведено аналіз систем захисту населення від надзвичайних ситуацій зарубіжних країн та встановлено, що найбільш ефективно зазначені системи функціонують у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Данії, Ізраїлі, в яких налагоджено навчання персоналу і населення, виділяються значні асигнування й засоби для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Розроблено пропозиції щодо удосконалення цивільно-військового співробітництва в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в розрізі кризових комунікацій, зокрема запропоновано встановлення та підтримання співробітництва сил оборони України з цивільною владою, організаціями, агентствами та населенням у межах зони відповідальності для забезпечення досягнення мети військової операції. Сформовано заходи щодо покращення кризових комунікацій з органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування та неурядовими громадськими організаціями щодо організації управління під час реагування на надзвичайні ситуації. Сформульовано висновок, що від вчасного надання повної й коректної інформації з проблемних

питань залежить те, як суспільство зреагує на кризову ситуацію, яким чином зможе її вирішити й винести з неї належні уроки для ефективнішого реагування у майбутньому. Водночас, місцеві засоби масової інформації повинні бути головним каналом кризових комунікацій між органами місцевого самоврядування та населенням. Запропоновано формувати у складі штабу з надзвичайних ситуацій підрозділ кризової комунікації, що утворюється з осіб, які згідно з функціональними обов'язкам та посадовим інструкціям, здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації. Обґрунтовано підходи до систематизації форм взаємодії територіальної громади, органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування в частині виділення критеріїв, які дають змогу класифікувати форми взаємодії: за часом; за простором; залежно від сфери суспільного життя, на яку спрямовано вплив; за способом впливу на об'єкт; за типом зв'язків; за кількістю залучених учасників; за правовим статусом суб'єктів; за характером; за методами й важелями впливу та результатами взаємодії. Подано класифікацію критеріїв та форм зазначеної взаємодії, зокрема за метою, за характером зв'язків між суб'єктами, що взаємодіють, за процесом планування, за нормативним регулюванням, за простором та межами території. Розроблено структурно-логічну схему стратегії забезпечення результативної та ефективної взаємодії територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

1. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. Обґрунтовано актуальність проблеми забезпечення безпеки населення, що зумовлено тенденціями зростання ризику життю і здоров'ю людей, які спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами, а нині й надзвичайними ситуаціями воєнного характеру. Окреслено основні напрями щодо організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, які перебувають у колі наукових інтересів вчених за зазначеною проблематикою, зокрема: управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, інформаційна, комунікативна взаємодія у зазначених умовах, кризовий менеджмент та побудова системи кризових комунікацій, особливості розгортання кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій, специфіка управління кризовими комунікаціями. Водночас встановлено, що проблемні питання кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій та напрями удосконалення механізму кризових комунікацій у зазначених умовах недостатньо розглянутий та потребує додаткового дослідження.

2. Розглянуто питання щодо нормативно-правового забезпечення організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. Аналіз нормативно-правових актів сфери національної безпеки засвідчив, що поняття “кризові комунікації” не наведено. Водночас в Стратегії інформаційної безпеки кризові комунікації тлумачаться як комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються кризової ситуації і протидії їй. Проведено аналіз законодавства сфери цивільного захисту через призму кризової комунікації. Кодексом ЦЗ визначено найвагоміші елементи кризової комунікації під час загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема оповіщення органів управління та населення та їх інформування про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій з боку

органів державної влади, а з іншого – повідомлення населенням екстрених служб про їх виникнення. Водночас конкретного визначення та сутності зазначеного поняття не наведено.

Встановлено, що в нормативно-правовій базі сфер безпеки та цивільного захисту питання кризової комунікації в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій відображено опосередковано, фрагментарно та розрізнено та не становить єдиного системного підходу до організації зазначеного завдання. Обґрунтовано нагальну потребу у розробленні рекомендації щодо організації кризових комунікацій.

3. Узагальнено закордонний досвід організації кризових комунікацій в умовах управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій та обґрунтовано необхідність його імплементації в Україні. Виявлено, що провадження зарубіжного досвіду щодо кризових комунікацій необхідно здійснювати, враховуючи особливості побудови системи цивільного захисту, теоретичних засад діяльності органів влади кожної окремої країни.

Встановлено, що процес розвитку комунікацій між органами управління різних країн, що існує у сфері цивільного захисту, може сприяти підвищенню готовності рятувальних сил до виконання завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру, техногенних аварій і катастроф тощо, та найголовніше – ухвалювати управлінські рішення у кризових ситуаціях.

4. Розглянуто інформаційну політику держави, як основу кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях. Встановлено, що на сьогодні стан розвитку інформаційного середовища в Україні є доволі неоднозначним та контрверсійним, що зумовлено сучасною геополітикою. Проведено аналіз основ та новітніх підходів до розуміння поняття державної політики загалом та її складових зокрема, що наведено у працях видатних зарубіжних та вітчизняних науковців. Зокрема окреслено інформаційну політику держави як основу кризових комунікацій у надзвичайних ситуаціях. Встановлено ознаки державної інформаційної політики, зокрема: активну діяльність держави у нормативній сфері та практиці; її здійснення органами державної влади та

місцевого самоврядування, державними установами й організаціями; спрямованість на розбудову інформаційного суспільства, поширення його ідей та принципів; застосування та впровадження новітніх інформаційних технологій; забезпечення доступу до інформації, що виявляє демократичний характер інформаційного суспільства тощо.

Сформовано висновок, що у науковому дискурсі сформувалося кілька основоположних, базових напрямів щодо розуміння державної інформаційної політики, зокрема таких, як: складова державної політики – особливий інформаційний політико-правовий феномен; прояв управлінського впливу, регулювання органами держави розвитку інформаційної сфери суспільства; діяльність органів публічної влади та створених ними засобів масової комунікації, спрямована на вироблення і реалізацію умов функціонування інформаційної системи; нормативно-правовий та концептуальний механізм забезпечення циркулювання інформації як самостійної цінності для органів державної влади, інформаційна політика держави як основа кризових комунікацій.

Констатовано, що інформаційна політика держави є основою кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій.

5. Обґрунтовано засади щодо інформаційної безпеки та принципів кризових комунікацій в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Визначено, що інформаційна безпека – це стан захищеності систем обробки та зберігання даних, при якому забезпечено конфіденційність, доступність і цілісність інформації, використання та розвиток в інтересах громадян або комплекс заходів, спрямованих на забезпечення захищеності інформації особи, суспільства і держави від несанкціонованого доступу, використання, оприлюднення, руйнування, внесення змін, ознайомлення, перевірки запису чи знищення.

Охарактеризовано інформаційну безпеку суспільства й держави ступенем її захищеності, стійкістю основних сфер життєдіяльності щодо небезпечних, дестабілізуючих, деструктивних дій, які шкодять інтересам країни, зокрема під час організації кризових комунікацій.

Проведено аналіз стану нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки України під час кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій, який дозволив зробити висновок щодо фрагментарності вибору об'єктів правового регулювання в сфері протидії загрозам національній безпеці в інформаційній сфері, недостатньою узгодженості використовуваних для цього правових механізмів, недостатню ефективність, а, найчастіше, і суперечливості використовуваних ними правових норм.

6. Досліджено інформаційний механізм державного управління кризовими комунікаціями в умовах надзвичайних ситуацій.

Розкрито у загальному вигляді добовий цикл управління під час реагування на надзвичайну ситуацію з точки зору дослідження інформаційного процесу, який поділено на послідовні і взаємопов'язані етапи. Розроблено алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління у зазначених умовах. Виявлено, що на ефективність функціонування системи управління єдиної державної системи цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях суттєво впливає організація взаємодії між органами управління та підрозділами, а також стан її інформаційного забезпечення під час кризових комунікацій.

Запропоновано рекомендації щодо покращення організації кризових комунікацій та взаємодії між органами державного управління у надзвичайних ситуаціях та її інформаційного забезпечення, зокрема – створення єдиного інформаційного поля між органами державного управління різних міністерств та відомств під час організації й підтримання взаємодії за рахунок досягнення сумісності в роботі засобів зв'язку, обробки та передачі даних.

7. Розглянуто методи управління кризовими комунікаціями, структуру процесу комунікацій, зокрема під час прийняття та реалізації рішень в умовах надзвичайних ситуацій.

8. Наведено рекомендації щодо забезпечення національної безпеки в контексті кризових комунікацій публічного управління сферою цивільного захисту. Наведено класифікацію криз, подано їх життєвий цикл, структуру, порівняльну характеристику технологій планування антикризової діяльності.

Запропоновано пропозиції щодо реалізації заходів з подолання криз,

наведено схему послідовності реалізації кризових комунікацій, принципову програмну схему управління процесом кризових комунікацій, що включає ідентифікація проблеми, ситуаційний аналіз, розроблення плану послідовних комунікацій, реалізацію плану кризових комунікацій та аналіз.

9. Розроблено пропозиції щодо удосконалення цивільно-військового співробітництва в умовах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в розрізі кризових комунікацій. Встановлено довгострокову мету цивільно-військового співробітництва, що полягає в тому, щоб допомагати створити і забезпечити такі умови, які підтримають досягнення цілей під час проведення військових операцій, визначених Стратегією національної безпеки України.

Визначено, що організація кризових комунікацій та взаємодії між військовими і цивільними є основою для реалізації функцій і завдань цивільно-військового співробітництва на всіх етапах підготовки та проведення дій органами державного управління.

10. Опрацьовано заходи щодо покращення кризових комунікацій з органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування та неурядовими громадськими організаціями щодо організації управління під час реагування на надзвичайні ситуації.

Виявлено, що на органи місцевого самоврядування покладаються завдання щодо налагодження ефективної інформаційної взаємодії, організації кризових комунікацій зі всіма інституціями публічного сектору.

Запропоновано сформувати підрозділ кризової комунікації (робоча група, кризовий прес-центр), що утворюється з осіб, які згідно функціональним обов'язкам та посадовим інструкціям, здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації.

Сформовано висновок, що вирішальну роль в кризових комунікаціях відводять місцевому самоврядуванню. Тому, серед інституцій публічного сектору, саме органи місцевого самоврядування, які за специфікою своєї діяльності одні із перших стикаються з наслідками кризових ситуацій, повинні бути активними партнерами та посісти вирішальне місце в кризових комунікаціях.

Запропоновано органам місцевого самоврядування з метою забезпечення готовності до управління кризовими комунікаціями:

- впровадити в себе систему кризового управління, невід’ємною частиною якого повинна бути система кризових комунікацій;

- розробити та впровадити в життя Комунікаційну стратегію, як невід’ємну частину Стратегії розвитку громади, в якій передбачити комплекс заходів (алгоритми дій) на час можливих криз та надзвичайних ситуацій;

- сформувати універсальну антикризову команду з попереднім визначенням відповідних ролей, прав та обов’язків на базі існуючих підрозділів, що здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації;

- забезпечити проведення на постійній основі з представниками антикризової команди відповідних навчань, занять, тренувань та тренінгів;

- запровадивши загально визнані європейські стандарти комунікації “влада ↔ суспільство”, побудувати ефективну систему комунікаційної взаємодії з суспільством, залучивши на партнерських засадах соціально активних громадян, засоби масової комунікації та інститути громадянського суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор : учеб. пособие для студ.-политологов / сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной ; под ред. М. В. Ильина, А. Ю. Мельвиля. Москва: Аспект Пресс, 2002. 537 с.
2. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія. Харків: Вид-во Ун-ту вн. справ, 2000. 368 с.
3. Баймуратов М. О. Регіональна політика України: онтологічні та аксіологічні підходи до питання розуміння та визначення / М. О. Баймуратов, І. В. Балабанова // Південноукраїнський правничий часопис, 2014. № 1. С. 3–9.
4. Барабаш Ю. Л. Основи теорії оцінювання ефективності складних систем: навч. посіб. / НАОУ. Київ, 1999. 39 с.
5. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2011. № 2. С. 76 – 78.
6. Барило О. Г. Оцінювання обсягу корисної інформації органами державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Економіка та держава*. 2011. № 3. С. 147–148.
7. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. Москва: Academia, 2004. 788 с.
8. Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? М., 1990. 216 с.
9. Бодріяр Ж. Симулякри і симуляція / пер. з фр. В. Ховхун. Київ: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. 230 с.
10. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / пер. з англ. Київ: Основи, 2000. 243 с.
11. Бурименко Ю. И. Основы теории систем и системного анализа: учеб. пособ. / Ю.И. Бурименко, Л.В. Галан, И.Ю. Лебедева, А.Ю. Щуровская // Одесса: ОНАС им. А.С. Попова, 2015. 136 с.
12. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної

політики в умовах трансформації суспільства : монографія. Київ: НАДУ, 2007. 315 с.

13. Винер Н. Кибернетика и общество / пер. Е. Г. Панфилова ; общ. ред. и предисл. Э. Я. Кольмана. Москва: Изд-во иностр. лит-ры, 1958. 200 с.

14. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. 2-е изд. Москва: Наука ; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. 344 с.

15. Вовк Н. П., Мохнар Л. І. Комуникативна складова організації та здійснення антикризового управління. *Вісник Національного університету оборони України* : зб. наук. пр. 2021, № 1 (59). С. 63–71.

16. Возний С. О. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад: дис. канд. держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / С. О. Возний. НАДУ при Президентові України. Київ, 2017. 214 с.

17. Волянський П. Б. Принципи взаємодії сил цивільного захисту в міжнародних гуманітарних операціях з ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. / Дніпропетров. держ. аграрно-екон. ун-т. 2013. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=588> (дата звернення: 03.03.2023).

18. Волянський П. Б. Управління інформаційною безпекою медичних установ у межах медичного захисту за умов надзвичайних ситуацій мирного характеру. *Теоретичні і прикладні питання державного будівництва*. Одеса. 2012. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012\\_10/zmist/R\\_2/021%20Volianskiy.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_2/021%20Volianskiy.pdf) (дата звернення: 18.08.2020).

19. Волянський П. Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2013, № 13. С. 134–136.

20. Гаваза А. О. Актуальні питання навчання населення з протимінної безпеки як складова системи управління цивільною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ.журн. 2018, № 15. С. 109–117.

21. Гада О. Б. Державне управління підготовкою фахівців сфери цивільного захисту: досвід Республіки Польща для України : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2019. 250 с.

22. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321–329.

23. Григоренко Н. В. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. 2015. Вип. 2. С. 290–297.

24. Гузенко Т. А. Основні засади формування комунікативної стратегії м. Києва: теоретичні та практичні аспекти. *Інтегровані комунікації*. 2016. № 2.

25. Гур'єв С. О., Терент'єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / монографія. ІДУЦЗ. К., 2008. 148с.

26. Гур'єв С. О., Іскра Н. І., Терент'єва А.В. Інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. *Науковий вісник: Державне управління* : наук. журн. 2020, № 4(6). С. 68–92.

27. Гурковський В. І. Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика) : монографія. Київ: Наук. світ, 2010. 396 с.

28. Данилишин Б. М., Ковтун В. В., Степаненко А. В. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки України. К.: Лекс Дім, 2004. 552с.

29. Державна політика : підручн. / НАДУ при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.

30. Деякі питання удосконалення комунікативної роботи органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 985-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 100. С. 89.

31. Дзяна Г. О, Дзяний Р. Б. Управління комунікаціями в умовах криз. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права* : наук. журн. 2022, № 2. С. 13–21.
32. Дойч К. Нервы управления: модели политической коммуникации и контроля. Москва: Прогресс, 1963. 387 с.
33. Доктрина інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (дата звернення: 03.03.2023).
34. Дороти, И. Доти. Паблисити и паблик рилейшнз. пер. с англ. 2-е изд., стер. М. : Филинь, 1998. 288 с.
35. ДСТУ 2392-94. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення. URL: [https://dnaop.com/html/62089/doc-ДСТУ\\_2392-94](https://dnaop.com/html/62089/doc-ДСТУ_2392-94).
36. ДСТУ ISO 5127-2007. Інформація і документація. Словник термінів (61567). URL: [https://dnaop.com/html/61567\\_2.html](https://dnaop.com/html/61567_2.html).
37. Дубов Д. В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва : монографія. / Нац. ін-т стратег. досліджень. Київ, 2014. 328 с.
38. Дубов Д. В., Баровська А. В. Аудит спроможностей органів державної влади у сфері кризових комунікацій. *Стратегічна панорама* : наук. журн. 2018. № 1. С. 30–39.
39. Елементи дослідження складних систем військового призначення / О. М. Загорка та ін. НАОУ. Київ, 2005. 100 с.
40. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
41. Єременко С. А. Правові засади інформаційного забезпечення єдиної державної системи цивільного захисту України. *Інформація і право*. 2017. № 3(22). С. 117–123.
42. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit\\_2019/zvit-2019-](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-)

dsns.pdf (дата звернення: 03.03.2023).

43. Згуровський М. З., Родіонов М. К., Жилияєв І. Б. Розвиток інформаційного суспільства в Україні: правове регулювання у сфері інформаційних відносин. Київ: НТУУ “КПІ”, 2006. 542 с.

44. Золенко А. С., Джаїн П. К. Концептуальна модель комунікативної взаємодії органів публічного управління. *Публічне управління і адміністрування в Україні* : наук. журн. 2021, Вип. 26. С. 38–42.

45. Івженко І. Б. Взаємодія органів місцевого самоврядування із суб'єктами волонтерської діяльності у соціальній роботі: дис. канд. держ. упр.: 25.00.04 – місцеве самоврядування / І.Б. Івженко. НАДУ при Президентові України. Київ, 2019. 249 с.

46. Інформаційна політика України: європейський контекст : монографія / Л. В. Губерський та ін. Київ: Либідь, 2007. 360 с.

47. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С. Г. Соловйов та ін. ; заг. ред. Н. В. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. інформ. політики та електрон. урядув. Київ: К.І.С., 2015. 320 с.

48. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. Москва: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.

49. Кафарський В. І. Коновейчук Х. Б. Структура та функції органів самоврядування об'єднаної територіальної громади. *Молодий вчений* : наук. журн. 2017. № 5.1 (45.1). С. 45–49.

50. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 12.08.2021).

51. Коник Д. Довіра громади: кризові комунікації органів місцевого самоврядування. За участі: Лора Хагг. Практичний посібник. Федерація канадських муніципалітетів. Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст», 2020. URL: <https://cutt.ly/NHEPdFv>.

52. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 // База даних

“Законодавство України” / ВР України. URL :  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>  
(дата звернення: 03.03.2023).

53. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України. Одеса: Юридична література, 2003. 314 с.

54. Королько, В.Г. Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика. К. : Видавничий дім «Скарби», 2001. 400 с.

55. Кравченко Р. А. Використання європейського досвіду організаційного забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Державне управління: теорія та практика* : електр. наук. фах. вид. / НАДУ при Президентові України. 2017. № 1. С. 26–37. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/19/files/e7f7dff9-21a4-46f4-b4a1-87e960d9903a.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).

56. Крегул Ю. І., Батрименко В. В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право* : наук. журн., 2016. № 1. С. 17–27.

57. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / Гур'єв С.О., Терент'єва А.В., Волянський П.Б. К., 2008. 148с.

58. Кризові комунікації: поняття, підходи, моделі, особливості. URL: [http://www.vru.gov.ua/content/file/4.4\\_Udovychenko\\_Crisis\\_Comms\\_.pdf](http://www.vru.gov.ua/content/file/4.4_Udovychenko_Crisis_Comms_.pdf) (дата звернення: 20.04.2020).

59. Кукін І.В. Загрози інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки України та її прикордонному секторі. *Публічне управління і адміністрування в Україні* : наук. журн. 2022, Вип. 27. С. 85–90.

60. Кулеба Д. Війна за реальність. Як перемагати у світі фейків, правд і спільнот. Київ: Книголав, 2019. 384 с.

61. Кулешов М. М. Удосконалення системи взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Проблеми надзвичайних ситуацій*: зб. наук. праць. 2008. Вип. 8. С. 103–108.

62. Куропась І. Комунікаційна стратегія громади: тренд чи

необхідність? 15.04.2020. Портал ГУРТ. URL:  
<https://gurt.org.ua/news/informator/59429/>.

63. Кушнір В. О. Особливості побудови системи кризових комунікацій у секторі безпеки і оборони України: ситуаційно-кризова модель. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2021, № 3. С. 52–56.

64. Лебедева Т. Ю. Паблик рилейшнз. Корпоративная и политическая режиссура. М.: МГУ, 1999. С. 259 – 260.

65. Левенець С. В. Недержавні громадські організації як елемент громадянського суспільства у взаємодії з державою. Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. матер. наук.-практ. конф. (04 листоп. 2015, м. Київ). Київ : НІСД, 2016. С. 175–181.

66. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика* : ел. вид., 2008. № 1 (7). URL: [http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc\\_pdf/levchuk.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf).

67. Мак-Люен М. Галактика Гутенберга. Становлення людини друкованої книги / пер. з англ. А. А. Галушки, В. І. Постнікова. Київ: Ніка-Центр, 2015. 388 с.

68. Медведєва Д. О., Тарадуда Д. В. Щодо міжнародного досвіду державного управління у сфері цивільного захисту. Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (10 квітн. 2019, м. Харків). Харків: НУЦЗУ, 2019. С. 164.

69. Мудрак Л. М. Комунікація і криза. Як громадам протистояти викликам і успішно діяти в період кризи. Посібник. Київ, 2020. URL: <https://cutt.ly/rJpm25Z>.

70. Муркович Л. І. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр., 2010. № 2.

71. Муркович Л. І. Форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. // *Публічне адміністрування: теорія та практика* : зб. наук. пр., 2013. Вип. 1.

72. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. ДРІДУ НАДУ, 2016. 303 с.

73. Неклонський І. М. Результати наукових досліджень взаємодії Національної гвардії України з Державною службою України з надзвичайних ситуацій під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Честь і закон*: наук. журн. 2015. № 1. С. 24–34.

74. Нестеряк Ю. В. Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади : монографія. Київ: НАДУ, 2014. 292 с.

75. Овсяник В. М. Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія “Державне управління”* : наук. журн. 2018, № 2. С. 105–111.

76. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Основи, 1999. 422 с.

77. Пархоменко-Куцевіл О. І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки під час здійснення військових операцій та бойових дій. *Публічне управління і адміністрування в Україні* : наук. журн. 2022, Вип. 28. С. 177–181.

78. Полікашин В. С., Євтушенко А. М. Основи управління і прийняття рішень у військовій справі : навч. посіб. ХВУ. Харків, 2001. 324 с.

79. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз, или как успешно управляют общественным мнением. М.: Центр, 1998, 100 с.

80. Почепцов Г. Г. Сучасні інформаційні війни. Київ: ВД “Києво-Могилянська академія”, 2015. 497 с.

81. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : навч. пос. 2-ге вид., стер. Київ: Знання, 2008. 663 с.

82. Про Доктрину інформаційної безпеки України : указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

83. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011

№ 2939-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

84. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08. 2016 № 158. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://cutt.ly/rHwddFt>.

85. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

86. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

87. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015. № 878 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

88. Про затвердження Положення про підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт єдиної державної системи цивільного захисту : наказ МВС України від 04.05.2016 № 356 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0792-16#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

89. Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації : наказ Міністерства

внутрішніх справ України від 26.12.2014 № 1406 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

90. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

91. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

92. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

93. Про основні засади державної комунікативної політики : Концепція проекту Закону України від 13.01.2010 № 85-р // ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

94. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.03.2023).

95. Про скасування національних нормативних документів : наказ Державного підприємства “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості” від 19.05.2017 № 114 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://cutt.ly/tHZSOi5>.

96. Про створення Центру протидії дезінформації : Указ Президента України від 19.03.2021 № 106/2021. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://cutt.ly/kHfeQc7>.

97. Про Стратегію інформаційної безпеки : Указ Президента України від 28.12.2021 № 685/2021. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://cutt.ly/5HdV8G3> (дата звернення: 03.03.2023).

98. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://cutt.ly/mHdyTcF> (дата звернення: 03.03.2023).

99. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 № 85-р. URL: <https://cutt.ly/sH0fXaq> (дата звернення: 03.03.2023).

100. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 03.03.2023).

101. Про схвалення Стратегії реформування системи ДСНС України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80> (дата звернення: 03.03.2023).

102. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 45. С. 130–138.

103. Романенко Є. О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ: НАДУ, 2014. 400 с.

104. Руденко А. Ф. Використання антикризових комунікацій органами державної влади у виборчий період: виклики та реагування. Аналітична записка Відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень. 2018. URL: <https://cutt.ly/LH3MgYi>.

105. Селезньова О. М. Теоретико-методологічні основи інформаційного права України : монографія. Чернівці: ВІЦ “Місто”, 2014. 408 с.

106. Сергієнко Є. В. Взаємодія територіальних громад в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Науковий вісник Академії муніципального*

управління. Серія: *Управління* : зб. наук. пр., 2011. Вип. 4. С. 464–473.

107. Сергієнко Є. В. Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.держ.упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Є.В.Сергієнко. К.: НАДУ, 2012. 23 с.

108. Сисоєва В. Г. Синергетична парадигма взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр., 2013. Вип. 36. С. 265–274.

109. Ситник Г. П. Взаємозумовленість кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/expert/8/17.pdf>. С. 180–193.

110. Скорук О. П. Кризові комунікації під час пандемії COVID-19. *Збірник наукових праць ЧДТУ* : зб. наук. пр. Вип. 59. С. 118–123.

111. Сопілко І. М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації : монографія / Ін-т законод. Верх. Ради України. Київ: МП Леся, 2014. 424 с.

112. Степанов В. Ю. Державна інформаційна політика: проблеми та перспективи : монографія. Харків: Вид-во ТОВ “С.А.М.”, 2011. 548 с.

113. Стоуньер Т. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики. Новая технократическая волна на Западе / под ред. П. С. Гуревича. Москва: Прогресс, 1986. С. 392–409.

114. Стратегія щодо Донбасу: політичний, економічний та гуманітарний вимір : матер. II Відкритої кафедри з актуал. питань зовн. політики, безпеки та дипломатії (24–25 берез.) / Ін-т сусп.-екон. досліджень. Київ, 2017. 71 с.

115. Таран Є.І. Поняття “національна безпека” у системі публічного управління. *Публічне управління і адміністрування в Україні* : наук. журн. 2022, Вип. 28, 2022. С. 182–185.

116. Терент’єва А. В. Інформаційний супровід ухвалення управлінських рішень у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електр. наук. фах. вид. / Херсон. нац. техн. ун-т. 2019. № 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_1/35.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/35.pdf) (дата звернення:

03.03.2023).

117. Терент'єва А. В. Методологічні засади застосування кризового менеджменту в управлінській діяльності у сфері цивільного захисту. Публічне адміністрування та національна безпека : електр. наук. вид. / Видавний дім “Інтернаука”. Київ, 2019. №4. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/157000825349.pdf> (дата звернення: 03.03.2023).

118. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електр. наук. фах. вид. / Дніпров. держ. аграрн.-економ. ун-т. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=881> (дата звернення: 03.03.2023).

119. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління: теорія та практика* зб. наук. пр. 2014. Вип. 4. С. 172–178.

120. Терещенко Д. А. Прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду : *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”. 2018. № 1. С. 143–152.

121. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія. Київ: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. 750 с.

122. Тихомиров О. О. Класифікації забезпечення інформаційної безпеки. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2011. № 1. С. 164 – 169.

123. Токар М. Ю. Інституційна взаємодія в кризових ситуаціях: виклик для України. Розвиток публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (28 трав. 2021, м. Львів) Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. С. 41–44.

124. Тоффлер Е. Третя хвиля / з англ. пер. А. Євса. Київ: ВД “Всесвіт”, 2000. 480 с.

125. Тронь В. П. Стратегія прориву. К.: Вид-во УАДУ, 1995. 344с.

126. Ушаков І. В. Поняття і сутність цивільно-військового

співробітництва як засобу забезпечення національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2022, № 13–14. с. 77–80.

127. Федорів Т. Репутаційні ризики та комунікаційний менеджмент в органах державної влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України* : наук. журн. 2012. Вип. 4. С. 137–147.

128. Фукуяма Ф. Великий разрыв / пер. с англ. под общ. ред. А. В. Александровой. Москва: ООО “Изд-во АСТ”, 2003. 474 с.

129. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью / Росс. акад. наук, Ин-т философии. Москва: АО “КАМІ” ; Изд. центр “ACADEMIA”, 1995. 256 с.

130. Чемерис О. М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць. 2015. Вип. 42. С. 39–51.

131. Чмир Я. І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 9. С. 16 – 22.

132. Шатун В. Т. Інформаційна безпека – невід’ємна складова національної безпеки України. *Наукові праці. Державне управління* : наук. журн. 2016. Т. 267. Вип. 255. С.174-180.

133. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. Москва: Иностранная литература, 1963. 832 с.

134. Шостак Л. Й. Організація взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади при ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: зб. наук. праць. Серія „Управління”. 2012. Вип. 2. С. 324–332.

135. Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. Москва: Ладомир, 2004. 384 с.

136. Эшби У. Р. Введение в кибернетику / пер. с англ. Д. Г. Лахути; под ред. Успенского. Москва: Изд. иностр. лит., 1959. 432 с.

137. Bowman R. (2016). Emergency Management Crisis Communication..

URL:<https://www.linkedin.com/pulse/emergency-management-crisis-communication-bowman-d-sc-cand> (in Eng). Retrived 2018-20-12.

138. Collins M., Neville K., Hynes W., & Madden, M. (2016). Communication in a disaster - the development of a crisis communication tool within the S-HELP project. *Journal of Decision Systems*, 25(sup1), 160–170. doi.org/10.1080/12460125.2016.1187392.

139. Coombs T. *Ongoing crisis communication: planning, managing, and responding*. Sage Publications, Inc., 2007; Seitel Fraser P. *Communication in Crisis // United States Banker*. 1990. December. P. 49.

140. *Crisis, emergency and risk communication 2012 edition*. Centre for Disease Control and Prevention. URL: [http://emergency.cdc.gov/cerc/resources/pdf/cerc\\_2012edition.pdf](http://emergency.cdc.gov/cerc/resources/pdf/cerc_2012edition.pdf). Retrived 2018-20-12.

141. Drucker P. F. *Post-Capitalist Society*. New York: HarperBusiness, 1994. 240 p.

142. Easton D. *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: A. A. Knopf, 1953. 320 p.

143. European Parliament and of the Council : Decision № 1313/2013/EU of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013D1313> (дата звернення: 20.04.2020).

144. International Civil Defence Organisation (ICDO). URL: <http://icdo.org/who-we-are/members/affiliated-members.html> (дата звернення: 03.03.2023).

145. Masuda Y. *The Information Society as Post-Industrial Society*. Piscataway, New Jersey: Transaction Publishers, 1980. 178 p.

146. Stuchell L., McGovern N., Detterman L. *Disaster Preparedness: Crisis Communication Plan Model*. URL: <http://www.dpworkshop.org/workshops/management-tools/disaster-preparedness/communication>. Retrived 2018-27-12.