

УДК 352.075:316.776.3

Кропивницький Роман

ORCID iD 0000-0002-8841-4675

E-mail: krapiducz@ukr.net

## **РОЛЬ І МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЯХ ІНСТИТУЦІЙ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-87-107](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-87-107)

**Анотація.** Проведено аналітичний огляд вітчизняної законодавчої бази та наукових джерел щодо визначення ролі й місця органів місцевого самоврядування в кризових комунікаціях інституцій публічного сектору і з'ясовано, що своєчасне забезпечення актуальною та правдивою інформацією громадськості є вкрай необхідним. Особливо гостро це питання стоїть перед органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій. Втім, визначено, що саме ОМС – це та інституція, яка часто одна з перших отримує інформацію про події і водночас є першою, хто отримує запит на цю інформацію як від населення, так від інших установ, організацій та органів публічної влади. З огляду на це завдання налагодження ефективних кризових комунікацій зі всіма інституціями публічного сектору покладається на ОМС. Крім того, саме вміння реагувати на виклики, пов'язані з цим попитом, дає змогу визначити довіру населення до органів влади і державних інституцій, що своєю чергою впливає на їх імідж, зокрема в очах громадськості. Для забезпечення готовності до управління кризовими комунікаціями органам місцевого самоврядування запропоновано: увести систему кризового управління, невід'ємною частиною якого має бути система кризових комунікацій; розробити та впровадити в життя Комунікаційну стратегію як невід'ємну частину Стратегії розвитку громади; сформувати універсальну антикризову команду та забезпечити проведення на постійній основі відповідних навчань, занять, тренувань та тренінгів; через упровадження загальноєвропейських стандартів комунікації побудувати ефективну систему комунікаційної взаємодії із суспільством, залучивши на партнерських засадах соціально активних громадян, засоби масової комунікації та інститути громадянського суспільства.

**Ключові слова:** інформування, кризові комунікації, система кризового управління, комунікаційна стратегія, антикризова команда, комунікаційна взаємодія.

**Постановка проблеми.** Війна, розпочата російською

федерацією, а зокрема її широкомасштабна фаза, призвела до масштабних змін у здійсненні інформаційної політики держави. Протидія глобальним кризам і ризикам, запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій потребують від інституцій публічного сектору належної ефективної системи кризових комунікацій. Як показує досвід, особливо важлива роль у здійсненні інформаційної політики покладається на оперативність роботи органів місцевого самоврядування, які найчастіше першими отримують інформацію про події, а також запит на цю інформацію як від населення, так і від інших установ, організацій та органів публічної влади.

Таке забезпечення актуальною і правдивою інформацією суспільства є вкрай необхідним, зокрема під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій. Крім того, від уміння органів місцевого самоврядування налагоджувати кризові комунікації залежить довіра населення, що впливає на їх імідж та легітимність.

Разом із тим у законодавстві України правове врегулювання питання щодо ролі й місця ОМС у кризових комунікаціях забезпечено та систематизовано не повною мірою і не завжди відповідає викликам сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Згідно з науковими напрацюваннями вітчизняних та закордонних вчених і практиків на сучасному етапі розвитку людства інформація є тим стратегічним ресурсом, без якого не тільки неможливий подальший еволюційний розвиток суспільства, а й саме існування суспільства опиняється під загрозою. А особливо гостро потреба в інформації відчувається під час криз та надзвичайних ситуацій.

Так, про «гіперболізовану жагу до новин» населення та прагнення людей отримати якомога більше інформації про ситуацію зазначається у праці Д. Коник [1, с. 34], який пропонує впровадження системи кризових комунікацій як невід'ємної частини системи кризового управління [1, с. 9].

Разом із тим імовірність виникнення «інформаційного вакууму» у своїх працях визнають Д. Коник [1], Д. Дубов та А. Баровська [2], А. Терент'єва [3], Т. Федорів [4], А. Руденко [5], Л. Мудрак [6], які також вказують на

надзвичайну шкідливість цього явища. І запобігти цьому, на думку Коник Д. [1, с. 8], мають саме ОМС. Так, В. Дрешпак [7, с. 3] наполягає, що налагодження комунікаційних зв'язків з обміну інформацією «впливає із самої суті публічного управління». Також вчені Д. Дубов та А. Баровська [2], наголошуючи на важливості вчасного надання повної й коректної інформації з проблемних питань, покладають саме на комунікативні підрозділи установ функції команди з кризових комунікацій.

Як зазначають у своїх працях А. Терент'єва [3], Т. Федорів [4], А. Руденко [5], сприяти цьому може і повинна злагоджена взаємодія управлінських органів із засобами масової інформації. Крім того, у своїй статті А. Терент'єва [3, с. 177] визначає основний предмет взаємодії із засобами масової інформації.

У праці Л. Мудрак [6, с. 84–85] розкривається роль і місце медіа під час кризових ситуацій та визначається важливість мобільного зв'язку та Інтернету як головних інструментів оперативного повідомлення.

Вітчизняні дослідники А. Руденко [5], І. Куропась [8], Т. Гузенко [9] у своїх працях обґрунтовують необхідність розроблення та впровадження органами місцевого самоврядування Комунікаційної стратегії як невід'ємної частини Стратегії розвитку громади.

Разом з тим, незважаючи на значну кількість фундаментальних і прикладних робіт, які стосуються кризових комунікацій взагалі, на наше переконання, попит на систематизацію та розроблення практичних рекомендацій щодо кризових комунікацій органів місцевого самоврядування є вчасним і актуальним.

**Метою статті** є дослідження ролі й місця органів місцевого самоврядування в кризових комунікаціях інституцій публічного сектору, формулювання висновків, надання практичних рекомендацій щодо забезпечення готовності органів місцевого самоврядування до ефективного управління кризовими комунікаціями.

**Методи дослідження.** Методологічною основою цього наукового дослідження є теоретичні положення наук з

державного управління. Досягнення визначеної мети та отримання обґрунтованих результатів здійснювалося завдяки застосуванню комплексу загальнонаукових і спеціальних методів, а саме: порівняння, опис, спостереження, аналіз і синтез для огляду понять в наукових статтях, наукових джерелах, законодавчій базі та формування на цій основі власних суджень щодо визначення ролі й місця ОМС у кризових комунікаціях інституцій публічного сектору. Для теоретичного узагальнення дослідження і формулювання висновків та рекомендацій щодо забезпечення готовності ОМС до управління кризовими комунікаціями використано методи: системний, абстрактно-логічний, ідеалізації, дедукції та індукції.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному світі інформація – це той стратегічний ресурс, без якого не тільки неможливий еволюційний розвиток суспільства, а й існування суспільства опиняється під загрозою. І всесвітньо відомий вислів Натана Маєра Ротшильда, який став крилатим завдяки Вінстону Черчиллю, – «Хто володіє інформацією, той володіє світом» – з часом не тільки не втратив актуальність, а й отримав новий зміст.

Так, завдяки достовірній та своєчасній інформації, можна запобігти можливим кризам, або суттєво мінімізувати їх наслідки. І навпаки, через брак необхідної інформації (так званий інформаційний вакуум) можуть виникнути дестабілізація суспільства і штучні небажані явища та кризи, що ще більше погіршить несприятливу ситуацію.

Також управлінський процес втрачає свій сенс без належної інформаційної взаємодії з усіма учасниками публічного управління, адже для здійснення цілеспрямованого впливу (з метою забезпечення потреб суспільства) і для суб'єктів, і об'єктів публічного управління життєво необхідним є налагодження стабільних відповідних комунікаційних зв'язків з обміну інформацією, що, як визначають науковці, «впливає із самої суті публічного управління» [7, с. 3].

Отже, своєчасне забезпечення суспільства достовірною інформацією є вкрай необхідним, зокрема під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій,

коли вибухоподібно підвищується попит на неї.

Крім того, вміння реагувати на виклики, пов'язані з цим попитом, дає змогу визначити довіру населення до органів влади і державних інституцій, що своєю чергою впливає на їх імідж, зокрема в очах громадськості.

Утім, саме ОМС – це та інституція, яка часто одна з перших отримує інформацію про події, а також запит на цю інформацію як від населення, так й інших установ, організацій та органів публічної влади. З огляду на це завдання налагодження ефективної інформаційної взаємодії (кризових комунікацій) зі всіма інституціями публічного сектору покладається на органи місцевого самоврядування.

У законодавстві України правове врегулювання питання щодо ролі і місця ОМС у «кризових комунікаціях» забезпечено не повною мірою і не відповідає вимогам сьогодення. Крім того, термін «комунікація» в українських законодавчих та нормативних актах ще до недавнього часу використовувався (а іноді й використовується досі) тільки як «інженерне обладнання», «набір (комплекс) певних технічних засобів», а не як «процес обміну інформацією, діалог, спілкування».

Правовому врегулюванню питання налагодження комунікацій, в тому числі кризових, між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю допоміг би відповідний закон, Концепція [10] проекту якого була схвалена ще на початку 2010 року.

У зазначеній Концепції визнавалось, що «налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства» [10], наголошувалось на необхідності «удосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку...» [10] та визначалось 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» [10].

Проте вимоги цієї Концепції не були виконані і Закон України «Про основні засади державної комунікативної політики» не був розроблений. Нині 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», що не передбачає діалогу та зворотного зв'язку, не відповідає повною мірою сучасному рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

Але по суті значення слів «інформування» та «оповіщення» (у спрощеному розумінні) можна вважати якщо не абсолютним синонімом, то хоча б частиною поняття «комунікація».

Що ж до «інформування» та «оповіщення» громадськості в кризових (надзвичайних) ситуаціях, то законодавство України саме на органи місцевого самоврядування покладають значні зобов'язання.

Так, у Конституції України (абзац другий статті 50) закріплено, що «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля» та визначено, що «така інформація ніким не може бути засекречена» [11].

Відповідно до цього у Кодексі цивільного захисту України (пункт 1 частини першої статті 21) вбачається право громадян у сфері цивільного захисту в «отриманні інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути» [12].

Разом із тим до повноважень ОМС у сфері цивільного захисту (пункт 7 частини другої статті 19 Кодексу) належить забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу й виникнення надзвичайних ситуацій [12].

Ця норма передбачена і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому Законі (підпункт 6 пункту «б» частини першої статті 33) визначено, 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» [13].

Також (пункт 8 частини третьої статті 8 Кодексу) визначено, що інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи повинно бути своєчасне та достовірне [12].

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

Закон України «Про доступ до публічної інформації», визнаючи органи місцевого самоврядування (пункт 1 частини першої статті 13) розпорядниками інформації, зобов'язує їх (пункт 1 частини першої статті 3) надавати та оприлюднювати таку інформацію [14].

У цьому Законі (частина друга статті 20) 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 [14].

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

До речі, для 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 (частина третя статті 30 Кодексу) [12].

Також головними інструментами оперативного повідомлення є мобільний зв'язок та Інтернет [6, с. 85].

Як відзначають дослідники [1–6] та показує практика,

в умовах надзвичайних ситуацій та криз існує певна ймовірність появи «інформаційного вакууму». Разом із 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)» [1, с. 34].

На нашу думку, небезпеку становить, ймовірно, 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).

Виконувачка обов'язків керівника Програми USAID DOBRE Юлія 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» [6, с. 5].

Також слід зауважити, 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» [1, с. 8].

Отже, 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» [2].

Сприяти цьому може і повинна злагоджена взаємодія із засобами масової інформації [1; 3–5].

Основним предметом взаємодії зі ЗМІ є встановлення та пояснення характеру проблемної ситуації, запевнення громадськості в тому, що впроваджуються всі необхідні заходи для вирішення ситуації, яка склалася [3, с. 177].

Нині еволюціонування місцевого самоврядування передбачає заснування і розвиток місцевих аудіовізуальних

(електронних) засобів масової інформації, які мають сприяти належному інформуванню місцевої громади через поширення актуальних та свіжих новин. Таким чином, саме місцеві засоби масової інформації мають 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 1 та 2 статті 31 Кодексу), а також сприяти засобам масової інформації у наданні населенню таких оперативних відомостей (частина 5 статті 31 Кодексу) [12].

Варто зауважити, якщо йдеться про засоби масової інформації, то 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, ймовірніше як засоби масової комунікації, що забезпечують активне інформування громадськості (і певний зворотний зв'язок та спілкування «в реальному часі»). Отже, зрозуміло, що до таких засобів масової інформації (комунікації) належать 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 поведінку людей. Таким чином, медіа формують думку громадськості щодо керівників усіх рівнів – від місцевого до центрального та їх здатності розв'язувати кризи» [6, с. 84].

Для своєчасного та достовірного інформування ОМС (пункт 17 частини 2 статті 19 Кодексу) мають взаємодіяти з

центральною владою виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [12].

На сьогодні 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) [15];

по-друге, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) (центральною владою виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту), яка відповідно до покладених на неї завдань здійснює оповіщення та інформування центральних і місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення й виникнення надзвичайних ситуацій, методичне керівництво щодо створення та належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня (підпункт 25 пункту 4 Положення про ДСНС) [16].

Також ДСНС організовує провадження інформаційної діяльності та сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж (підпункт 34 пункту 4 Положення про ДСНС) [16].

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 (пункт 2 Положення) [17].

А серед основних завдань, що виконуються єдиною державною системою цивільного захисту в 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 (підпункт 2 та 3 пункту 24 Положення) [17].

З цієї метою органи виконавчої влади створюють

відповідні органи управління цивільного захисту, які «здійснюють збір, підготовку, зберігання, оброблення, аналіз, передавання 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» (пункт 38 Положення) [17].

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 (пункт 40 Положення) [17].

Згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про штаб із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації...» до складу відповідного штабу, залежно від рівня надзвичайної ситуації, разом із працівниками ДСНС України, керівниками аварійно-рятувальних служб, які беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, входять і представники або експерти відповідних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (пункт 4 розділу I) [18].

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 (підпункт 11 пункту 2 розділу II) [18].

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 (підпункт 8 пункту 6 розділу III) [18].

Передбачено, що представники та експерти, які можуть бути залучені до роботи у складі Штабу з НС, визначаються завчасно з метою попередньої їх підготовки через проведення з

ними відповідних занять та тренувань (пункт 7 розділу III) [18]. Зазвичай, як показує досвід, підрозділ кризової комунікації (робоча група, штаб, кризовий пресцентр) утворюються з осіб, які в режимі повсякденного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту згідно з функціональними обов'язками та посадовими інструкціями здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації. «Фактично комунікативні підрозділи установ майже всюди одночасно виконують і функцію команди з кризових комунікацій» [2]. Це дає змогу комунікувати досить злагоджено та дієво.

З метою налагодження належних кризових комунікацій підрозділ, відповідальний за цей напрям роботи, має «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» [6, с. 84].

Російське збройне вторгнення 20 лютого 2014 року в Автономну Республіку Крим з подальшою тимчасовою окупацією півострова та повномасштабний напад 24 лютого 2022 року наклали відбитки на всі сфери життя нашого суспільства. Україна вже ніколи не буде колишньою. Світ змінився. Глобальні кризи й ризики, зумовлені війною, назавжди закарбувались у свідомості народу України і потребують постійного врахування, зокрема у здійсненні інформаційної політики держави, а особливо під час кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій. На постійній основі це має враховуватись в органах місцевого самоврядування.

У разі планування та здійснення кризових комунікацій ОМС слід неухильно дотримуватись основ і принципів національної безпеки та національних інтересів, що визначені в Законі України «Про національну безпеку України» [19] з метою забезпечення державного суверенітету країни, її прогресивного демократичного розвитку, а також безпечних умов життєдіяльності й добробуту її громадян.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» (стаття 25) для забезпечення реалізації державної

політики у сферах національної безпеки і оборони передбачено розроблення на державному рівні відповідних планувальних документів (стратегій, концепцій, програм, планів тощо). Основним документом (частина перша стаття 26) довгострокового планування, в якому визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, є Стратегія національної безпеки України [19].

Визнавши російську федерацію державою-агресором (пункт 39), згідно зі Стратегією національної безпеки України передбачають (абзац четвертий пункту 47) «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» [20].

Зазначена Стратегія (пункт 66) є основою для розроблення низки інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації [20].

До таких планувальних документів належить Стратегія інформаційної безпеки. У ній визначено одну з найважливіших функцій держави – забезпечення інформаційної безпеки країни. Досягнення цієї мети вбачається, зокрема, 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 [21].

Відповідно до цієї Стратегії вперше надано законодавче визначення таких комунікацій, а саме:

- антикризові комунікації – комплекс інформаційних заходів, які 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 [21].

Також згідно зі Стратегією «основними напрямками забезпечення інформаційної безпеки України є стійкість та взаємодія», для досягнення яких необхідно:

- протидіяти дезінформації та інформаційним операціям шляхом виконання ефективної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у разі формування 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) [21].

Отже, виклики широкого спектра небезпек та загроз російської федерації як держави-агресора на українське суспільство потребують консолідованого протистояння всіх гілок влади. Значна роль у цьому протистоянні покладається на органи місцевого самоврядування.

Так, ОМС повинні здійснювати дієві заходи для захисту населення від деструктивного впливу дезінформації та маніпулятивної інформації, використовуючи наявні можливості, зокрема місцевих радіостанцій, телевізійних студій, друкарень тощо.

Для цього, як вже наголошувалось, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані використовувати тільки перевірені та офіційні джерела інформації.

Також, якщо йдеться 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» [22] і велику увагу приділяють саме належному інформуванню громадськості. У цих правилах регламентується, 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 (пункт 1 розділу II);

- у своїй поведінці не допускати поширення чуток (абзац 4 пункту 3 розділу II);

- під час роботи з інформацією оцінювати її критично, аналізувати джерела інформації, використовувати ті із них, які є офіційними, ухвалювати рішення на основі достовірної та перевіреної інформації, поширювати лише ту інформацію, що відповідає дійсності (пункт 5 розділу IV) [22].

Крім того, за цими правилами, забороняється державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування приховувати чи обмежувати інформацію, яка має бути доведена до відома інших осіб (абзац 2 пункту 5 розділу IV), а викладати інформаційні матеріали та повідомлення необхідно чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття (підпункт 3 пункту 1 розділу V) [22].

Неухильно дотримуючись цих правил, налагодивши ефективну комунікацію з громадськістю, органи місцевого самоврядування можуть і мають 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» [1, с. 9], що насамкінець впливає на репутацію та довіру до самих органів місцевого самоврядування.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що і в українському законодавстві, і в дослідженнях українських вчених вирішальна роль в кризових комунікаціях належить

місцевому самоврядуванню. Отже, серед інституцій публічного сектору саме органи місцевого самоврядування, які за специфікою своєї діяльності одні із перших стикаються з наслідками кризових ситуацій, мають бути активними партнерами та посісти належне місце в кризових комунікаціях.

Крім того, керівники органів місцевого самоврядування мають 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 якого повинна бути система кризових комунікацій [1, с. 9];

- розробити та впровадити в життя Комунікаційну стратегію [5; 8–9] як невід'ємну частину Стратегії розвитку громади, в якій передбачити комплекс заходів (алгоритми дій) на час можливих криз та надзвичайних ситуацій;

- на базі наявних 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 із суспільством, залучивши на партнерських засадах соціально активних громадян, засоби масової комунікації та інститути громадянського суспільства.

#### **Список використаних джерел**

1. Коник Д. Довіра громади : кризові комунікації органів місцевого самоврядування : практичний посібник / за уч. Лора Хагг. Київ, 2020. 70 с.
2. Дубов Д. В., Баровська А. В. Аудит спроможностей органів державної влади у сфері кризових комунікацій. *Стратегічна панорама*. 2018. № 1. С. 30–39.
3. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління : теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 172–178.

4. Федорів Т. Репутаційні ризики та комунікаційний менеджмент в органах державної влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 137–147.
5. 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. 18 с. URL : [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko\\_Analitichna-zapiska\\_listopad\\_2018\\_red2-02322.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko_Analitichna-zapiska_listopad_2018_red2-02322.pdf) (дата звернення : 28.06.2022).
6. Мудрак Л. Комунікація і криза : як громадам протистояти викликам і успішно діяти в період кризи : посібник. Київ, 2020. 110 с.
7. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
8. Куропась І. Комунікаційна стратегія громади : тренд чи необхідність? *ГУРТ* : портал. URL : <https://gurt.org.ua/news/informator/59429/> (дата звернення : 20.06.2022).
9. Гузенко Т. А. Основні засади формування комунікативної стратегії м. Києва: теоретичні та практичні аспекти. *Інтегровані комунікації*. 2016. № 2. С. 14–20.
10. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. №85-р. Верховна Рада України : вебсайт URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-p#Text> (дата звернення : 20.06.2022).
11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення : 18.06.2022).
12. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення : 18.06.2022).
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення : 19.06.2022).
14. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення : 19.06.2022).
15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення : 22.06.2022).
16. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. Верховна Рада України : вебсайт. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p#Text> (дата звернення : 22.06.2022).

17. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p#Text> (дата звернення : 24.06.2022).
18. 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 р. № 1406. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> (дата звернення : 24.06.2022).
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України : вебсайт URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення : 26.06.2022).
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення : 26.06.2022).
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» : Указ Президента України від 28.12.2021 р. №685/2021. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення : 29.06.2022).
22. 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 р. № 158. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення : 29.06.2022).

## References

1. Konyk, D. (2020). *Dovira hromady: kryzovi komunikatsiyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Community trust: crisis communications of local self-government bodies]. Kyiv [in Ukrainian].
2. Dubov, D. V., Barovska, A. V. (2018). *Audyt spromozhnosti orhaniv derzhavnoi vlady u sferi kryzovykh komunikatsii* [Audit of the capabilities of state authorities in the field of crisis communications]. *Stratehichna panorama*, 1, 30–39 [in Ukrainian].
3. Terentieva, A. V. (2014). *Upravlinnia nadzvychnymy sytuatsiiamy z elementamy kryzovoho menedzhmentu* [Emergency management with elements of crisis management]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 4, 172–178 [in Ukrainian].
4. Fedoriv, T. (2012). *Reputatsiini ryzyky ta komunikatsiinyi menedzhment v*

- orhanakh derzhavnoi vlady [Reputational risks and communication management in public authorities]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, 4, 137–147 [in Ukrainian].
5. Rudenko, A. F. (2018). *Vykorystannia antykrizovykh komunikatsii orhanamy derzhavnoi vlady u vyborchyi period: vyklyky ta reahuvannia*. [The use of anti-crisis communications by state authorities during the election period: challenges and responses]. Retrieved from [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko\\_Analitichna-zapiska\\_listopad\\_-2018\\_red2-02322.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko_Analitichna-zapiska_listopad_-2018_red2-02322.pdf) [in Ukrainian].
  6. Mudrak, L. (2020). *Komunikatsiia i kryza: yak hromadam protystoiaty vyklykam i uspishno diaty v period kryzy* [Communication and the crisis: how communities can withstand challenges and act successfully in times of crisis]. Kyiv [in Ukrainian].
  7. Dreshpak, V. M. (2015). *Komunikatsiyyi v publichnomu upravlinni* [Communication in public administration]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
  8. Kuropas, I. (2020). *Komunikatsiyna stratehiya hromady: trend chy neobkhdnist?* [Community communication strategy: trend or necessity?]. GURT portal. Retrieved from <https://gurt.org.ua/news/informator/59429/> [in Ukrainian].
  9. Huzenko, T. A. (2016). *Osnovni zasady formuvannia komunikativnoi stratehii m. Kyieva: teoretychni ta praktychni aspekty* [The essentials of formation of communicative strategy of Kyiv: theoretical and practical aspects]. *Intehrovani komunikatsii*, 2, 14–20 [in Ukrainian].
  10. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Draft Concept of the Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Communication Policy» from 13. January 2010, №85. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-p#Text> [in Ukrainian].
  11. Constitution of Ukraine from June 28 1996, № 254k/96-VR. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> [in Ukrainian].
  12. Code of Civil Protection of Ukraine from 02 October 2012, № 5403-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
  13. About local self-regulation in Ukraine: Law of Ukraine from 21 May 1997, № 280/97-VR. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp#Text> [in Ukrainian].
  14. About access to public information: Law of Ukraine from 13 January 2011, № 2939-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].
  15. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine» from 28 October 2015, № 878. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p#Text> [in Ukrainian].

16. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for emergency situations» from 16. December 2015, № 1052. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text> [in Ukrainian].
17. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Regulation on the unified state system of civil protection» from 09 January 2014, № 11. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#Text> [in Ukrainian].
18. Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «On the approval of the Regulations on the headquarters for the liquidation of the consequences of an emergency situation and Types of operational and technical and reporting documentation of the headquarters for the liquidation of the consequences of an emergency situation» from 26 December 2014, № 1406. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> [in Ukrainian].
19. About national security of Ukraine: Law of Ukraine from 21 June 2018, № 2469-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian]
20. Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine» from 14 September 2020, № 392/2020. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> [in Ukrainian].
21. Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated October 15, 2021 «On Information Security Strategy» from 28 December 2021, № 685/2021. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> [in Ukrainian].
22. Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service «On the approval of the General Rules of Ethical Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials» from 05 August 2016, № 158. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> [in Ukrainian].

## THE ROLE AND PLACE OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES IN CRISIS COMMUNICATIONS OF PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS

Kropyvnytskyi Roman

**Abstract.** An analytical review of the domestic legislative framework and scientific literature on determining the role and place of local self-government authorities in crisis communications of public sector institutions was conducted, and it was found that timely provision of reliable, up-to-date and truthful information to the public is absolutely necessary. This issue is especially acute for local self-government authorities during unforeseen challenges, threats and emergencies. Meanwhile, it has been determined that local self-government authorities are the institution that is often one of the first to receive information about events and at the same time the first to receive a request for this information from the population and from other institutions, organizations and public authorities. And that is why local self-government authorities are entrusted with the task of establishing effective crisis communications with all public sector institutions. In addition, it is the ability to respond to challenges related to this demand that determines the trust of the population in authorities and state institutions, which in turn affects their image, including in the eyes of the public. In order to ensure readiness for crisis communications management, local self-government authorities are suggested to implement a crisis management system, an integral part of which should be a crisis communications system; develop and implement the Communication Strategy as an integral part of the Community Development Strategy; to form a universal anti-crisis team and to ensure that appropriate exercises, classes, trainings and trainings are held on a permanent basis; implementing generally recognized European standards of communication to build an effective system of communication interaction with society, involving socially active citizens, mass communication media and civil society institutions on a partnership basis.

**Key words:** informing, crisis communications, crisis management system, communication strategy, anti-crisis team, communication interaction.