

## ОСОБЛИВОСТІ УРЯДОВИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ 2020 Р. ТА СПІЛЬНИЙ ПОШУК ЕФЕКТИВНИХ РІШЕНЬ

Зінченко А. Г., Тітаренко І. І.

### ВСТУП

Пріоритетом у діяльності органів влади в Україні протягом останніх років є розвиток їх комунікаційної спроможності. Комунікації урядових органів забезпечують відкритість та прозорість державних інституцій та формують довіру до них громадськості. Урядові комунікації виконують великий спектр комунікаційних завдань – від інформування про дії і рішення різноманітних органів влади до комунікацій задля соціальних змін. На відміну від комунікації бізнес-структур і неурядових організацій, урядові комунікації мають низку особливостей. Серед них:

- вільний доступ громадськості до публічної інформації і відкритість засідань державних органів<sup>1</sup>;
- інформація, яка подається посадовою особою у разі виконання нею службових обов'язків, а також інформація, яка міститься в офіційних джерелах, є достовірною. Відповідно до законодавства фізична особа, яка поширює таку інформацію, не зобов'язана перевіряти її достовірність і не відповідає у разі її спростування<sup>2</sup>;
- урядові органи зобов'язані залучати громадськість до розробки і реалізації державної політики<sup>3</sup>. Консультації з

---

<sup>1</sup> Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

<sup>2</sup> Цивільний кодекс України № 435-IV, редакція від 01.01.2021 р. Ст. 302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», 3.11.2010 р., № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

громадськістю є однією з форм комунікації з громадськістю і основою демократії;

– розвиток цифрових технологій дозволяє не тільки надавати адміністративні послуги в електронній формі (що підвищує якість та прозорість таких послуг), а і сприяє розвитку горизонтальних комунікацій. Важливість цього типу комунікацій полягає в тому, що він дає змогу громадянину бути почутим і пропонує інструменти для соціальних, культурних і політичних змін<sup>4</sup>.

Крім загальних особливостей урядових комунікацій, слід врахувати той факт, що урядові структури і публічні особи в Україні є об'єктом інформаційної війни. Дезінформація населення про роботу державних органів, підрив їхнього авторитету, дискредитація органів управління є однією з форм інформаційної війни, яку протягом уже багатьох років веде Російська Федерація.

Урядові рішення та дії органів влади проходять полярну оцінку громадськості (#зрада або #перемога) і ця оцінка є дуже емоційною. Відповідно, у разі здійснення урядової комунікації вкрай важливою є сегментація громадськості на прибічників і опонентів, особливо з огляду на високий рівень поляризації українського суспільства.

Під час аналізу урядових комунікацій в Україні слід врахувати також, що протягом останніх років урядові комунікації відбуваються в умовах розбудови системи державної комунікації на національному та місцевому рівнях, продовження реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, децентралізації, реформи державної служби тощо та збереження традиційно низького рівня довіри до державних структур. Ці умови стали викликами для національних урядових комунікацій протягом останніх років і зумовили їх особливості. Проте головним викликом для урядових комунікацій у 2020 році стало

---

<sup>4</sup> Ефективні комунікації: Практичні рекомендації для секретаріатів комітетів Верховної Ради України. Проект сприяння впровадженню комунікаційної стратегії Верховної Ради України ЄС-ПРООН з парламентської реформи та «Інтерньюз-Україна». Київ, 2020. URL: [https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/effective-communications--practical-recommendations-for-the-secr.html](https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/effective-communications--practical-recommendations-for-the-secr.html).

поширення пандемії COVID-19. З поширенням вірусу у світі збільшувалася кількість створюваної інформації, швидкість її розповсюдження та актуалізувалась проблема її достовірності. Це дало підстави ВООЗ визнати, що коронавірус викликає «інфодемію» у інформаційному просторі<sup>5</sup>. Перед урядами всіх країн світу постало завдання проведення масштабних комунікаційних кампаній з метою недопущення поширення інфекції. У більшості країн, у тому числі і в Україні, був відсутній досвід проведення таких інформаційних кампаній. Звідси і виникає потреба в оцінці практики урядових комунікацій України й вироблення кроків з вирішення проблемних комунікаційних аспектів.

### **1. Тенденції і особливості урядових комунікацій в Україні**

З 2015 року триває розбудова системи державної комунікації на національному та місцевому рівнях. Розроблена у 2015 році Концепція урядових комунікацій на стратегічному та операційному рівнях передбачала повне перезавантаження комунікативної системи Уряду. Однак вона так і не була реалізована. Протягом цих років відбувається поетапна розбудова комунікаційних підрозділів, здебільшого шляхом проведення навчань їх працівників, розробки і прийняття комунікаційних стратегій центральних органів влади. Були розроблені й затверджені Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки<sup>6</sup>, Комунікаційна стратегія Міністерства освіти і науки України на 2017–2020 роки<sup>7</sup>, Комунікаційна Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки<sup>8</sup>, Стратегія

---

<sup>5</sup> W.H.O. Fights a Pandemic Besides Coronavirus: An 'Infodemic'. URL: <https://www.nytimes.com/2020/02/06/health/coronavirus-misinformation-social-media.html>.

<sup>6</sup> Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. URL: <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>.

<sup>7</sup> Комунікаційна стратегія Міністерства освіти і науки України на 2017–2020 роки. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikacijna-strategiya-mon-2017-2020.pdf>.

<sup>8</sup> Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN032767>.

комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки<sup>9</sup> тощо. У листопаді 2017 р. була затверджена також Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України<sup>10</sup>. У концепції надано визначення стратегічних комунікацій та визначені їх основні цілі:

– формування довіри українського суспільства до воєнної політики держави, підтримка ним реформ у воєнній сфері та курсу з набуття Україною членства в НАТО;

– скоординованість дій державних органів та інших учасників стратегічних комунікацій під час об'єктивного інформування суспільства з питань, що стосуються оборони держави, підготовки і застосування Збройних сил<sup>11</sup>.

У 2017 році була затверджена також Доктрина інформаційної безпеки, метою якої є уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни<sup>12</sup>. Після прийняття Концепції та Доктрини в Україні реалізовувалась низка ініціатив як на рівні держави, так і на рівні громадянського суспільства. Важливим кроком для урядових комунікацій стало створення у березні 2021 року при Міністерстві культури та інформаційної політики Центру стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки (ЦСКІБ). Основними напрямками Центру визначені такі:

– стратегічні комунікації, що включатимуть розробку контрнарративів Російської Федерації, проведення інформаційних кампаній, включення українських нарративів у щоденну комунікацію Уряду;

---

<sup>9</sup> Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250383204>.

<sup>10</sup> Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України : Наказ Міністерства оборони України № 612 від 22.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17#Text>.

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>.

– інформування про гібридну агресію з боку Росії на міжнародному рівні, спільне напрацювання механізмів з протидії дезінформації з міжнародними партнерами<sup>13</sup>.

Продовження реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, децентралізації, реформи державної служби тощо актуалізували продовження проведення масштабних комунікаційних кампаній, які супроводжують процес реформування. Реформи, які проходять в Україні, мають комплексний і довготривалий характер, результати реформування нині не мають відчутного впливу на громадськість, а будуть відчутні тільки через декілька років. Відсутність або неефективність комунікацій у цих умовах може спровокувати виникнення невдоволення, непорозуміння між урядом та суспільством і загрозувати проведенню самих реформ.

Суспільна підтримка та готовність людей змінювати свою звичну поведінку є, за визначенням Лешека Бальцеровича, одним зі складників успішних реформ поряд з політичною волею до проведення змін; експертами, які спроможні розробити реалістичний зміст реформи та команди від центральних до місцевих органів влади, яка здатна узгоджено діяти, впроваджуючи реформи<sup>14</sup>. Як зазначає Л. Бальцерович, суспільна підтримка потрібна, адже «громадський супротив є однією із найсильніших протидій на шляху до реалізації реформи»<sup>15</sup>. Суспільна підтримка можлива тільки за умови ефективної комунікації, спрямованої на роз'яснення сутності реформ і залучення громадськості до їх проведення.

Результати проведених досліджень засвідчили низький рівень поінформованості громадськості про реформи та зацікавленості суспільства у їх проведенні. Відповідно до результатів досліджень найбільш відомими реформами в Україні є медична реформа, реформа поліції, а також децентралізація. Про них чули 82,9%, 72,2% та 61,8% населення. Однак позитивні результати

---

<sup>13</sup> Презентовано Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки. 1.04.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezentovano-centr-strategichnih-komunikacij-ta-informacijnoyi-bezpeki>.

<sup>14</sup> Кобець Р. Засади комунікативного супроводу державної політики. «К.І.С.». Київ. 2013. С. 6–7. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1NM15Lh4SVXb8iKyveicyFIL9J5o5aOW6>.

<sup>15</sup> Там само.

цих реформ відчули на собі 15,3%, 20,6% та 32,6% людей<sup>16</sup>. Реформа державного управління належить до реформ, про яку найменше знають, – тільки 11,7% респондентів зазначили, що чули про цю реформу, 2,7% відчули її позитивні результати, а 5,7% – негативні<sup>17</sup>. Низький рівень знань про реформу державного управління мають і державні службовці. За даними досліджень, тільки третина (30,8%) службовців місцевого рівня знає зміст Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року. Більшість службовців (50,6%) знає Стратегію тільки в загальних рисах, 13,2% тільки чули про неї, а 5,4% взагалі не знають про неї нічого. Про цілі та перебіг впровадження реформи державного управління отримують досить інформації тільки половина опитаних державних службовців місцевого рівня – 51,6%<sup>18</sup>. Аналогічна ситуація і з державними службовцями центральних органів виконавчої влади. Лише 37,8% опитаних знають зміст Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року. Більшість службовців (45,0%) знають Стратегію тільки у загальних рисах. 47,4% опитаних службовців центральних органів виконавчої влади відповіли ствердно, що у них досить інформації про цілі та перебіг впровадження реформи державного управління, проти 46,4% тих, кому такої інформації не досить<sup>19</sup>.

Однією з причин неефективності урядових комунікацій загалом та комунікацій щодо реформування зокрема, на думку авторів, є той факт, що комунікації відбуваються в умовах традиційно низького рівня довіри до державних структур. Так, за результатами дослідження Центру Разумкова (03.2021 р.)

---

<sup>16</sup> Реформи в Україні: зміни на краще чи імітація прогресу. Інститут Горшеніна спільно з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні. 09–12.2019 р. С. 1. URL: [http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Reformi\\_v\\_Ukraїni.\\_Zmini\\_na\\_krashche\\_chi\\_imitacija\\_progresu\\_\\_21.04\\_.pdf](http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Reformi_v_Ukraїni._Zmini_na_krashche_chi_imitacija_progresu__21.04_.pdf).

<sup>17</sup> Там само, с. 15.

<sup>18</sup> Дослідження організаційної культури державної служби України-2020. «Державна служба в Україні: ваша точка зору». НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України»; Національне агентство України з питань державної служби; Центр з питань доброчесності в оборонному секторі. Київ, 2020. С. 74. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/2020-nads.pdf>.

<sup>19</sup> Там само.

недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (80%), судам (судовій системі загалом) (79%), Верховній Раді України (77,5%), Уряду України (76%), прокуратурі (71%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (70%), Президенту України (61,5%)<sup>20</sup>. Слід підкреслити, що українці протягом останніх років демонструють найнижчий рівень довіри до уряду в світі. За результатами дослідження 2018 року міжнародної асоціації Gallup, тільки 9% мешканців країни довіряють владі (протягом 2010–2017 років рівень довіри не перевищував 24%), за середнього рівня довіри до уряду в пострадянських країнах (без балтійських країн) 48%, а у світі – 56%<sup>21</sup>.

Хоча у світі рівень довіри до влади вищий, ніж в Україні, протягом останніх років він зазнав значних змін. За результатами The 2020 Edelman Trust Barometer (травень 2020 р.), уряди стали інституціями, яким найбільше довіряють (довіра розглядається як компетентність (виконання обіцянок) та етична поведінка (правильно робити і працювати над покращенням суспільства). Рівень довіри до уряду в світі зріс із 55% до 61% протягом січня–травня 2020 року. Респонденти очікували, що уряди будуть стримувати пандемію (73%); допомагати людям впоратися з пандемією (72%); інформувати громадськість (72%); надавати економічну допомогу та підтримку (86%); працювати над поверненням країни до нормального стану (79%)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021 р.). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

<sup>21</sup> World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government, 2019, 21.03. URL: [https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?g\\_source=link\\_NEWSV9&g\\_medium=NEWSFEED&g\\_campaign=item\\_&g\\_content=World-Low%25209%2525%2520of%2520Ukrainians%2520Confident%2520in%2520Government](https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?g_source=link_NEWSV9&g_medium=NEWSFEED&g_campaign=item_&g_content=World-Low%25209%2525%2520of%2520Ukrainians%2520Confident%2520in%2520Government).

<sup>22</sup> The 2020 Edelman Trust Barometer Spring Update: Trust and the COVID-19 Pandemic. 5.05.2020. URL: [https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update?fbclid=IwAR1KOFT73sEH4Es3roE9DKmC4\\_biYk5RB9wzJC2rD1ZQoBZu46169E7PCig](https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update?fbclid=IwAR1KOFT73sEH4Es3roE9DKmC4_biYk5RB9wzJC2rD1ZQoBZu46169E7PCig).

Проте у січні 2021 року рівень довіри до урядів упав до 53%, а рівень довіри до бізнесу зріс і становив 61%. Відповідно до The 2021 Edelman Trust Barometer (січень 2021 р.) уряди країн більше ніж будь-які інші інституції розглядаються як найменш справедливі: 57% респондентів зазначали, що уряди служать інтересам лише небагатьох, тільки 30% стверджують, що уряди служать інтересам усіх. Рівень довіри до уряду найбільше впав у Китаї (на 18%) та США (на 5%)<sup>23</sup>.

Дослідники вважають, що наявність довіри є складником усіх стійких суспільних систем, а довіра на міжособистісному рівні створює довіру до влади та уряду. Прихильники інституційної теорії пояснюють рівень довіри до влади не тільки ефективністю її діяльності, а і відповідністю її діяльності суспільним очікуванням.<sup>24</sup> Відсутність довіри до влади приводить до прагматичного ставлення до держави, високого рівня корупції, «кумівства». Діяльність і комунікація владних інституцій в умовах високого рівня недовіри є неефективною.

Головним викликом для урядових комунікацій в усьому світі і в Україні у 2020 році стала пандемія COVID-19. Перед комунікаційними підрозділами постало завдання не тільки проінформувати і роз'яснити важливість дотримання певних норм поведінки для попередження поширення пандемії, а і змінити поведінку населення країн.

У комунікації органів влади України в період пандемії COVID-19 у 2020–2021 роках можна виділити такі складники:

- інформування про вірус, шляхи його передачі, небезпеку для здоров'я людини;
- комунікація щодо норм поведінки в період пандемії з метою збереження здоров'я та недопущення поширення коронавірусу;
- інформування про дії органів влади, міжнародних організацій щодо боротьби з коронавірусом;
- інформування про стан захворюваності в країні і у світі;

---

<sup>23</sup> The 2021 Edelman Trust Barometer. 01.2021. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

<sup>24</sup> Селигмен А. Проблема доверия. / Перевод с англ. И.И. Мюрберг, Л.В. Соболевой. Москва : Идея-прес, 2002. 256 с. С. 7–11.



– комунікація щодо необхідності вакцинавання.

Комунікаційний супровід МОЗ України здійснював Інститут когнітивного моделювання. Міністерство охорони здоров'я створило чисельні канали комунікації, що дозволило охопити значну частку населення країни (див. табл. 1). Слід зазначити, що Telegram-канал та Viber-спільнота «Коронавірус\_інфо», які об'єднують 4,5 мільйона підписників, стали першими та основними ресурсами, де поширювалася перевірена та офіційна інформація про пандемію в Україні. Використовувалися також такі канали поширення інформації, як SMS-повідомлення (за допомогою мобільних операторів перед Великоднем 2020 року було розіслано близько 32 мільйонів SMS-повідомлень)<sup>25</sup>, система ДРУГ (<https://friend.mfa.gov.ua/#/>) для реєстрації громадян України, що перебували в інших країнах і хотіли повернутися додому.

На початку епідемії був запущений і чат бот МОЗ (@ COVID19\_Ukraine\_Vot) Лікар Ілон Маск. Чат бот надає актуальну інформацію про коронавірус, зокрема, статистику захворюваності; оновлену інформацію про карантинні обмеження; радить, як захистити себе та близьких; підказує, як діяти у різних ситуаціях, пов'язаних із коронавірусною хворобою, згідно з протоколами МОЗ. Працює також контакт-центр МОЗ України з питань COVID-19 (0 800 60 20 19).

---

<sup>25</sup> Pro bono проєкт спільноти «Коронавірус\_інфо» у Viber та Telegram. URL: [https://www.cognitive.com.ua/portfolio/volonterskyj-kanal-koronavirus\\_info-u-viber-ta-telegram/](https://www.cognitive.com.ua/portfolio/volonterskyj-kanal-koronavirus_info-u-viber-ta-telegram/).

Таблиця 1

**Комунікаційні канали МОЗ України про коронавірус у мережі Інтернет (станом на 01.05.2021 р.)**

	<b>Комунікаційний канал</b>	<b>Кількість підписників</b>
1	Сайт МОЗ ( <a href="http://www.moz.gov.ua">www.moz.gov.ua</a> )	
2	Сторінка МОЗ України у Фейсбук ( <a href="https://fb.com/moz.ukr">fb.com/moz.ukr</a> )	258 тис. уподобань, 465,9 тис. стежать
3	Сторінка МОЗ на Youtube-каналі ( <a href="https://www.youtube.com/channel/UC-kYPl09h8F2--Xyesbh-8w">https://www.youtube.com/channel/UC-kYPl09h8F2--Xyesbh-8w</a> )	9,47 тис.
4	Телеграм канал МОЗ (@mozofficial)	26,2 тис.
5	Твітер канал МОЗ (@MoH_Ukraine)	9,1 тис.
6	Сторінка Міністра охорони здоров'я у Фейсбук ( <a href="https://fb.com/maksym.stepanov.official">fb.com/maksym.stepanov.official</a> )	40,2 тис. вподобали, 48,6 тис. стежать
7	Сайт <a href="http://www.covid19.com.ua">www.covid19.com.ua</a>	
8	Telegram-канал «Коронавірус_інфо» про COVID-19 в Україні ( <a href="https://t.me/COVID19_Ukraine">https://t.me/COVID19_Ukraine</a> ). Перший за популярністю та другий за цитованістю серед державних каналів комунікації	870, 0 тис.
9	Instagram-акаунт «Covid19_ukraine» ( <a href="https://www.instagram.com/covid19_ukraine/">https://www.instagram.com/covid19_ukraine/</a> )	41,8 тис.
10	Viber-спільнота «Коронавірус_інфо» ( <a href="https://vb.me/covid19_ua">https://vb.me/covid19_ua</a> )	3 500,0 тис.
11	Сторінка в ТікТок «Коронавірус_інфо» (@coronainfoua)	21,2 тис.
12	Інформаційний портал з питань вакцинації проти COVID-19 – <a href="http://vaccination.covid19.gov.ua">vaccination.covid19.gov.ua</a> .	

З 17.03.2020 р. розпочалися щоденні брифінги МОЗ України щодо заходів з протидії поширенню коронавірусної інфекції. Вони відбуваються щодня в онлайн-режимі з перекладом жестовою мовою. Відеозапис брифінгів розміщується на Фейсбук-сторінці МОЗ та Ютуб-каналі МОЗ. Інтерактивна інфографіка зі статистикою захворювань в Україні щоденно розміщуються на Фейсбук-сторінці МОЗ, Телеграм-каналі «Коронавірус\_інфо» та інших інформаційних ресурсах.

З метою мінімізувати випадки користування недостовірними джерелами МОЗ України разом з Facebook запустило розширений доступ до місцевих сповіщень Facebook з актуальною інформацією щодо вірусу з офіційних джерел МОЗ України. У стрічці новин автоматично з'являються повідомлення від Facebook з посиланням на урядове джерело з достовірною інформацією. МОЗ України співпрацює з Google. Компанія Google допомогла налаштувати пріоритетизацію офіційних та достовірних каналів комунікації МОЗ у пошукових запитах щодо ситуації із COVID-19.

Аналіз інформаційних повідомлень перших двох етапів карантину в Телеграм-каналі «Коронавірус\_info» свідчить, що повідомлення переважно містили рекомендації, які допомогли б знизити ризики інфікування (25,9% всіх публікацій у період 1 етапу карантину (12.03.2020 до 3.04 2020 р.) та 27% – у 2 період карантину (4.04.2020–10.05.2020 р.). Досить високою була і частка комунікаційних повідомлень, які висвітлюють дії Уряду щодо подолання пандемії (27,8% та 12%) та оперативної інформації щодо поширення COVID-19 (19,7% та 30%)<sup>26</sup>. Українські зірки підтримали інформаційну кампанію проти поширення коронавірусу та закликали дотримуватися простих правил, які збережуть здоров'я, відеоролик «Мами закликають: карантин – це не канікули!» та відеоролик «Татусі закликають: станьте прикладом для своєї родини під час спалаху коронавірусної інфекції, дотримуйтеся санітарно-гігієнічних норм, піклуйтеся про своїх близьких та будьте відповідальними. Залишайтеся вдома та будьте здорові!» та інших кампаній. Комунікаційні повідомлення 1 періоду карантину здебільшого містили значну кількість інформації та характеризувалися офіційним тоном подання інформації<sup>27</sup>.

Слід відзначити, що ця інформаційна різноманітність сприяла максимальному засвоєнню критично важливої інформації.

---

<sup>26</sup> Alla Zinchenko, Vadym O. Naumov, Yana Oliinyk. Digital communications of the government of Ukraine in Health Care during the COVID-19 Pandemic. ERAZ 2020 Conference Proceedings. *The 6th International Scientific Conference on Knowledge Based Sustainable Development – ERAZ 2020*. Pp. 91–98. Budapest, Hungary. URL: [https://eraz-conference.com/wp-content/uploads/2021/03/ERAZ\\_2020-Proceedings-WEB.pdf](https://eraz-conference.com/wp-content/uploads/2021/03/ERAZ_2020-Proceedings-WEB.pdf).

<sup>27</sup> Там само.

У 2020 році вдалося створити надійні інформаційні майданчики інформування українців щодо поширення COVID-19 та запобігання його поширенню. Через Телеграм-канал та Viber-спільноту «Коронавірус\_інфо» інформацію отримують близько 2,9 млн користувачів, а кожну публікацію у середньому читало майже пів мільйона людей щодня<sup>28</sup>.

Результатом комунікаційних кампаній у період пандемії COVID-19 у 2020 році стало збільшення обізнаності про способи запобігання інфекції, зменшився страх глобальної епідемії та зросла поінформованість громадян про роботу уряду в боротьбі із COVID-19. Проте інформаційні кампанії не змінили поведінку населення: значний відсоток населення не дотримується правил соціального дистанціювання, не використовує маски в громадських місцях, не дотримується карантинних правил тощо. Серед інших недоліків урядових комунікацій слід відзначити відсутність роз'яснювальної інформації, особливо на початку поширення пандемії, що викликало хвилю фейків і протестів (наприклад, події в Нових Санжарах), комунікаційні протиріччя урядових структур національного і регіонального рівнів, які викликали протиріччя у діях (наприклад, виступи представників МОЗ про продовження карантину і заяви мерів про припинення карантину) та помилки у виборі спікерів комунікації (відповідно до досліджень українці найбільше довіряють повідомленням про COVID-19 від лікарів, представників ВООЗ та експертів. Висловлювання щодо COVID-19 інших осіб, включно з відомими особистостями, журналістами, представниками влади та політиками, не викликають довіри)<sup>29</sup>.

## **2. Шляхи вирішення проблем комунікаційних аспектів урядових структур**

Головною комунікаційною проблемою для урядових комунікацій нині є комунікація з питань протидії поширення COVID-19. З огляду на те, що одне лише інформування у 80%

---

<sup>28</sup> Український паблік про коронавірус потрапив до четвірки найпопулярніших і найдостовірніших у світі. 4.06.2020. URL: <https://iod.media/article/ukrajinskiy-pablik-pro-koronavirus-potrapiv-do-chetvirki-naupulyarnishih-i-naydostovirmishih-u-sviti-6353>.

<sup>29</sup> Що турбує українців під час карантину. 3.04.2020 р. URL: <https://www.gfk.com/press/ukrainians-during-covid-19-pandemic?hsLang=en>.

випадків не впливає на зміну поведінки людей у разі розробки комунікаційних кампаній необхідно звернути увагу на підтримку та мотивування шляхом рамкування повідомлень у розрізі мислення про майбутнє, ефективності запобіжних заходів, наголосі на тому, що все більше людей дотримуються всіх правил карантину і запобіжних заходів, проходять вакцинування<sup>30</sup>. Відповідно до концепції MINDSPACE (основні фактори зміни поведінки та інструменти комунікацій, які дозволяють вплинути на поведінку людей) люди діють так, як робить більшість; вибирають опцію за замовчуванням або приймають подібні до попередніх рішення; уникають втрат та реагують на стимули; хочуть відчувати себе добре; звертають увагу на нову інформацію та емоції<sup>31</sup>. Побудова комунікаційних кампаній відповідно до цих факторів дозволить вплинути на поведінку громадськості. Слід враховувати, що комунікація повинна проводитися з емпатією, правдиво та неупереджено.

Питання комунікації відіграють важливу роль у формуванні довіри до вакцинації і готовності її здійснити. За результатами дослідження Центру Разумкова «Ставлення громадян України до вакцинації від COVID-19» (березень 2021 р.), готовність вакцинуватися в Україні досить низька. Тільки 51,5% мешканців країни не мають наміру робити щеплення від коронавірусу, 12% мають намір зробити його в найближчому майбутньому (або вже зробили таке щеплення), 16% мають намір це зробити, але пізніше, 10% мають намір це зробити лише тоді, коли це буде потрібно за формальними вимогами (наприклад, для поїздки за кордон), 10% ще не визначилися. Сумніви щодо вакцинації (відмова або відтермінування вакцинації, вакцинація лише певними вакцинами тощо) зумовлені багатьма факторами, серед яких – і відсутність довіри або до вакцини або постачальника медичних послуг. Саме тому комунікація влади з громадянами повинна бути спрямована на формування довіри до

---

<sup>30</sup> MINDSPACE: influencing behaviour for public policy / P. Dolan, M. Hallsworth, D. Halpern. Institute of Government, London, UK. 2010. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf>.

<sup>31</sup> Там само.

структур, які надають послуги з вакцинації, безпечності вакцинування для життя і здоров'я людей.

Формування довіри до урядових органів, а не тільки інформування та зміна поведінки повинне стати головною метою урядових комунікацій. Важливою складовою частиною урядових комунікацій є надання об'єктивної інформації та боротьба з дезінформацією. Дослідження The 2021 Edelman Trust Barometer (січень 2021 р.) зафіксувало залежність готовності вакцинування від рівня культури використання інформації (інформаційної гігієни). Серед тих, хто практикує погану інформаційну гігієну, набагато менше бажаючих отримати вакцину протягом першого року вакцинування – 59% проти 70% серед людей, які мають гарну інформаційну гігієну<sup>32</sup>. З огляду на ці дані створення у лютому 2021 року Міністерством охорони здоров'я України інформаційного порталу з питань вакцинації проти COVID-19 – [vaccination.covid19.gov.ua](http://vaccination.covid19.gov.ua). – варто розглядати як дієвий крок у формуванні довіри до вакцинації. На порталі розміщена офіційна інформація щодо етапів та цільових груп вакцинації, вакцин, які будуть використовуватися в Україні, та процес вакцинації в Україні. Крім того, на вебсайті розміщені інформаційні панелі зі статистичними даними про перебіг кампанії вакцинації в Україні. Сайт адресований громадськості, для медиків створений окремих лінк на сайті.

The 2021 Edelman Trust Barometer (січень 2021 р.) зафіксувало також «епідемію дезінформації», одним із проявів якої є падіння порівняно з 2020 роком рівня довіри до всіх джерел новин: соціальним медіа довіряють 35% (зменшення на 5%), власним ЗМІ – 41% (падіння на 5%), традиційним ЗМІ – 53% (падіння на 8%). Найбільше довіряють повідомленням роботодавця (61%) та повідомленням національних урядів (58%)<sup>33</sup>. Не випадково повідомленням роботодавців довіряють найбільше, оскільки за результатами вищезазначеного дослідження, бізнес як соціальна

---

<sup>32</sup> The 2021 Edelman Trust Barometer. 01.2021. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

<sup>33</sup> The 2020 Edelman Trust Barometer. 01.2021. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

інституція має найвищий рівень довіри (61%) порівняно з урядами, неурядовими організаціями та ЗМІ<sup>34</sup>.

В Україні у 2021 році Європейська бізнес-асоціація (ЄБА) спільно з ЮНІСЕФ створила інформаційний портал з питань вакцинації проти COVID-19 для бізнесу <https://covidbiz.info/>. На порталі розміщено інформацію щодо актуальних даних стосовно COVID-19 та вакцинації. Інформаційна сторінка також містить розділ поширених запитань: від комерційних закупівель вакцини проти COVID-19 до особливостей проведення вакцинації співробітників тощо<sup>35</sup>. З огляду на загальносвітовий тренд зростаючої довіри до роботодавців та їх повідомлень важливо доповнити цю ініціативу проведенням комунікаційних кампаній протидії COVID-19 та необхідності вакцинування в рамках окремих підприємств, залучення відомих підприємців і представників бізнесу як лідерів думок до загальнонаціональних кампаній.

В умовах невизначеності і турбулентності, в яких опинився світ у період пандемії COVID-19, суспільна довіра об'єднує і утримує суспільство. Зусиллями тільки національних урядів пандемію, «епідемію дезінформації», зростаючі соціально-економічні проблеми (закриття і банкрутство компаній, зростання безробіття тощо) не вирішити. Об'єднання зусиль урядових органів, бізнесу, неурядових організацій та засобів масової інформації в комунікаційних кампаніях та вирішенні соціальних проблем, викликаних пандемією, дозволить подолати пандемію та підвищити рівень довіри до всіх соціальних інституцій.

Важливим залишається проведення комунікаційних кампаній, які супроводжують процес реформування, оскільки успішна комунікація забезпечує левову частку успіху реформи та її сприйняття у суспільстві. Найголовнішим завданням залишається необхідність пояснень доцільності змін, їх важливості та суті очікуваних результатів. Під час комунікації реформ актуалізується питання зрозумілості комунікації для

---

<sup>34</sup> Там само.

<sup>35</sup> Вакцинація від COVID-19: ЄБА запускає інформаційний портал для бізнесу. 20.04.2021 р. URL: <https://eba.com.ua/vaktsynatsiya-vid-covid-19-eba-zapuskaye-informatsijnyj-portal-dlya-biznesu/>.

громадськості, демонстрації впливу реформи на життя громадянина, систематичність комунікації тощо.

Успіх урядових комунікацій залежить і від рівня компетентності працівників урядових структур з комунікацій та культури їх взаємодії з незалежними комунікаційними агенціями, які в більшості і здійснюють повномасштабні комунікаційні кампанії. Залучення зовнішніх консультантів дозволяє забезпечити неупередженість та незалежність експерта, з одного боку, а з іншого – процес взаємодії та узгодження важливих питань щодо комунікації ускладнюється. Це зумовлює поновлення реформи урядових комунікацій з акцентом на постійному підвищенні кваліфікації працівників урядових комунікаційних структур, удосконаленні системи прийняття рішень у разі проведення комунікаційних кампаній.

Продовження інформаційної війни проти Української держави з боку Російської Федерації актуалізує питання підвищення рівня медіаграмотності населення країни, боротьбу з дезінформацією та підвищення стандартів журналістської діяльності. В умовах інформаційної війни симетрична відповідь неможлива і неефективна. Ще в 2015 році Герлінда Нігус, представниця відділу громадської дипломатії НАТО, на Київській сесії Давоського комунікаційного форуму зазначала, що НАТО не може і не буде відповідати інформаційною війною на інформаційні війни. «...Не боротимемося з пропагандою шляхом поширення нової пропаганди, щоб не підливати масла у вогонь радикалізму, який палає навколо нас. Ми не можемо дозволити, щоб нас примушували платити тією ж монетою... ми мусимо бути надзвичайно точними і правдивими у тому, що говоримо, а також швидкими і відповідальними у наших діях. Ми не можемо відповідати на пропаганду пропагандою, а лише правдою і фактами»<sup>36</sup>.

Запропоновані шляхи вирішення комунікаційних проблем урядових структур зможуть позитивно вплинути на

---

<sup>36</sup> Комунікації в період інформаційної війни – підхід НАТО. Герлінда Нігус, відділ громадської дипломатії НАТО. Давоський комунікаційний форум, Київська сесія. 2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/4/7037823>.



інформаційне поле країни, підвищити рівень суспільної підтримки реформ і підвищить довіру до урядових структур.

## **ВИСНОВКИ**

Урядові комунікації України у 2020 році відбувалися в умовах розбудови системи урядових комунікацій, поляризації суспільства та продовження інформаційної війни з боку Російської Федерації. Триває комунікаційний супровід реформування багатьох сфер життя суспільства, яке розпочалось у 2015 році. Проте проведений аналіз продемонстрував, що громадськість мало обізнана із сутністю реформ, відповідно, і суспільна підтримка реформ перебуває на низькому рівні. Головним викликом урядових комунікацій України в 2020 році стала пандемія COVID-19, яка актуалізувала проблему проведення масштабних комунікаційних кампаній, спрямованих не тільки на поширення інформації, а і на зміну поведінки (дотримання соціальної дистанції, вакцинація тощо). Аналіз комунікаційних зусиль Міністерства охорони здоров'я України продемонстрував, що хоча рівень обізнаності щодо вірусу, його впливу на здоров'я і життя людини, засобів захисту від вірусу значно зріс, але поширення норм поведінки, яка б попереджала інфікування, відбувається досить повільно, про що свідчать, зокрема, статистичні дані щодо готовності вакцинуватися. Однією з головних причин цього є низький рівень довіри до влади, що значно ускладнює урядовий комунікаційний процес. Отже, урядові комунікації повинні бути спрямовані на формування довіри до влади, побудову комунікаційних кампаній відповідно до факторів впливу на поведінку громадськості, залучати до комунікаційних кампаній бізнес-структури та відомих представників бізнесу та формувати інформаційне поле країни, що вільне від неправдивої інформації та дезінформації.

## **АНОТАЦІЯ**

Пандемія COVID-19 викликала зниження рівня недовіри до влади та зростання дезінформації в усьому світі. Проведений аналіз урядових комунікацій в Україні у 2020 році дозволив виділити головні виклики, до яких, крім вищезазначених, слід віднести низький рівень обізнаності з реформами, що

відбуваються в країні з 2015 року, та продовження інформаційної війни з боку Російської Федерації. На основі проведеного аналізу практики подолання цих викликів сформульовані рекомендації щодо покращення урядових комунікацій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

2. Цивільний кодекс України № 435-IV, редакція від 01.01.2021 р. Ст. 302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», 3.11.2010 р., № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

4. Ефективні комунікації: Практичні рекомендації для секретаріатів комітетів Верховної Ради України. Проект сприяння впровадженню комунікаційної стратегії Верховної Ради України ЄС-ПРООН з парламентської реформи та «Інтерньюз-Україна». Київ, 2020. URL: [https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/effective-communications--practical-recommendations-for-the-secr.html](https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/effective-communications--practical-recommendations-for-the-secr.html).

5. W.H.O. Fights a Pandemic Besides Coronavirus: An 'Infodemic'. URL: <https://www.nytimes.com/2020/02/06/health/coronavirus-misinformation-social-media.html>.

6. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>.

7. Комунікаційна стратегія Міністерства освіти і науки України на 2017–2020 роки. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikacijna-strategiya-mon-2017-2020.pdf>.

8. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN032767>.

9. Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250383204>.

10.«Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України» : Наказ Міністерства оборони України № 612 від 22.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17#Text>.

11.«Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>.

12.Презентовано Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки. 1.04.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/presentovano-centr-strategichnih-komunikacij-ta-informacijnoi-bezpeki>.

13.Кобець Р. Засади комунікативного супроводу державної політики. «К.І.С.». Київ. 2013. С. 6–7. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1NM15Lh4SVXb8iKyveicyFIL9J5o5aOW6>.

14.Реформи в Україні: зміни на краще чи імітація прогресу. Інститут Горшеніна спільно з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні. 09–12.2019 р. URL: [http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Reformi\\_v\\_Ukrajini.\\_Zmini\\_na\\_krashche\\_chi\\_imitacija\\_progresu\\_\\_21.04\\_.pdf](http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Reformi_v_Ukrajini._Zmini_na_krashche_chi_imitacija_progresu__21.04_.pdf).

15.Дослідження організаційної культури державної служби України-2020. «Державна служба в Україні: ваша точка зору». НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України»; Національне агентство України з питань державної служби; Центр з питань доброчесності в оборонному секторі. Київ, 2020. С. 74. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/2020-nads.pdf>.

16.Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021 р.). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-krajini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

17.World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government, 2019, 21.03 [https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?g\\_source=link\\_NEWSV9&g\\_medium=NEWSFEED&g\\_campaign=item\\_&g\\_content=World-](https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?g_source=link_NEWSV9&g_medium=NEWSFEED&g_campaign=item_&g_content=World-)

Low% 25209% 2525% 2520of% 2520Ukrainians% 2520Confident% 2520in% % 202520Government.

18. The 2020 Edelman Trust Barometer Spring Update: Trust and the COVID-19 Pandemic. 5.05.2020. URL: [https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update?fbclid=IwAR1KOFT73sEH4Es3roE9DKmC4\\_biYk5RB9wzJC2rD1ZQoBZu46I69E7PCig](https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update?fbclid=IwAR1KOFT73sEH4Es3roE9DKmC4_biYk5RB9wzJC2rD1ZQoBZu46I69E7PCig).

19. The 2021 Edelman Trust Barometer. 01.2021. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

20. Селигмен А. Проблема доверия. / Перевод с англ. И.И. Мюрберг, Л.В. Соболевой. Москва : Идея-прес, 2002. 256 с. С. 7–11.

21. Pro bono проєкт спільноти «Коронавірус інфо» у Viber та Telegram. URL: [https://www.cognitive.com.ua/portfolio/volonterskyj-kanal-koronavirus\\_info-u-viber-ta-telegram/](https://www.cognitive.com.ua/portfolio/volonterskyj-kanal-koronavirus_info-u-viber-ta-telegram/).

22. Alla Zinchenko, Vadym O. Naumov, Yana Oliinyk. Digital communications of the government of Ukraine in Health Care during the COVID-19 Pandemic. ERAZ 2020 Conference Proceedings. *The 6th International Scientific Conference on Knowledge Based Sustainable Development – ERAZ 2020*. Pp. 91–98. Budapest, Hungary URL: [https://eraz-conference.com/wp-content/uploads/2021/03/ERAZ\\_2020-Proceedings-WEB.pdf](https://eraz-conference.com/wp-content/uploads/2021/03/ERAZ_2020-Proceedings-WEB.pdf).

23. Український паблік про коронавірус потрапив до четвірки найпопулярніших і найдостовірніших у світі. 4.06.2020. URL: <https://iod.media/article/ukrajinskiy-pablik-pro-koronavirus-potrapiv-do-chetvirki-naypopulyarnishih-i-naydostovirnishih-u-sviti-6353>.

24. Що турбує українців під час карантину. 3.04.2020 р. URL: <https://www.gfk.com/press/ukrainians-during-covid-19-pandemic?hsLang=en>.

25. MINDSPACE: influencing behaviour for public policy / P. Dolan, M. Hallsworth, D. Halpern et al. Institute of Government, London, UK. 2010. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf>.

26. Вакцинація від COVID-19: ЕВА запускає інформаційний портал для бізнесу. 20.04.2021 р. URL: <https://eba.com.ua/vaktsynatsiya-vid-covid-19-eba-zapuskaye-informatsijnyj-portal-dlya-biznesu/>.

27. Комунікації в період інформаційної війни – підхід НАТО. Герлінда Нігус, відділ громадської дипломатії НАТО. Давоський комунікаційний форум, Київська сесія. 2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/4/7037823>.

**Information about the authors:**

**Zinchenko Alla Hryhorivna,**

Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor at the Department of Public Relations  
National University of Kyiv Mohyla Academy  
2, Skovorody str., Kyiv, 04070, Ukraine

**Titarenko Iryna Ihorivna,**

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor,  
Senior Lecturer at the Department of Public Relations,  
Head of the Bachelor's Program in Public Relations  
National University of Kyiv Mohyla Academy  
2, Skovorody str., Kyiv, 04070, Ukraine