

Вищий навчальний заклад «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

«Магістр»

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Магістерська робота на тему:

«Роль комунікації політик в Україні як частини моделі циклу реалізації
політик (policy cycle)»

Виконала: студентка VI курсу,

напряму підготовки (спеціальності)

281 «Публічне адміністрування»

Калетник М.М.

(прізвище та ініціали)

Науковий керівник:

К.е.н. доцент Лапшина І. А.

(посада, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Львів - 2021 рік

ЗМІСТ

Анотація.....	3
Вступ.....	5
Розділ 1. Теоретичні засади моделі циклу реалізації політик (policy cycle).....	8
1.1. Суть, поняття та особливості моделі циклу реалізації політик.....	8
1.2. Основні підходи до моделі циклу реалізації політик та сучасне сприйняття цієї теорії.	16
1.3. Стадія імплементації у моделі циклу реалізації політик.....	23
Висновки до розділу.....	31
Розділ 2. Дослідження політик у частині комунікацій на основі моделі циклу реалізації політик на стадії імплементації.....	32
2.1. Аналіз міжнародного досвіду за допомогою моделі циклу реалізації політик (в частині комунікацій).	32
2.2. Аналіз успішності деяких реформ в Україні за допомогою моделі циклу реалізації політик (в частині комунікацій).	41
Висновки до розділу.....	52
Розділ 3. Рекомендації щодо покращення впровадження політик в Україні.	53
3.1. Обґрунтування необхідності та доцільності впровадження етапу комунікації в стадію імплементації політик в Україні.	53
3.2. Пропозиції щодо використання комунікаційних інструментів у стадії імплементації політик в Україні.	60
3.3. Перспективи та потенційні результати впровадження етапу комунікації в стадії імплементації політик в Україні.....	70
Висновки до розділу.....	78
Висновки.....	79
Список використаних джерел.....	81
Додатки.....	87

АНОТАЦІЯ

Калетник Мирослава Василівна

Роль комунікації політик в Україні як частини моделі циклу реалізації політик (policy cycle)

У магістерській роботі виконано дослідження значення етапу комунікації політик в Україні та його впливу на успішність реалізації таких політик. Актуальність роботи полягає в наявній проблемі відсутності сучасних та ефективних комунікацій в державному секторі, які б відповідали вимогам часу та розвитку суспільства. У роботі розглянуто теоретичні засади моделі циклу реалізації політик, а особливо етапу комунікацій в стадій імплементації політик. Також проведено аналіз щодо необхідності впровадження комунікаційного етапу на прикладі п'яти міжнародних кейсів та чотирьох державних політик в Україні. Ключовим результатом роботи є практичні рекомендації щодо застосування комунікаційних інструментів при впровадженні політик в Україні. Крім того, в роботі також описані перспективи та довгострокові наслідки застосування таких інструментів.

Ключові слова: комунікація, комунікаційні інструменти, державна політика, державний орган, імплементація політик.

ANNOTATION

Kaletnyk Myroslava Vasylivna

The role of policy communication in Ukraine as part of the policy cycle model

The master's thesis examines the importance of the stage of communication of policies in Ukraine and its impact on the success of such policies. The urgency of the work lies in the existing problem of the lack of modern and effective communications instruments in the public sector that will meet the requirements of time and development of society. The paper considers the theoretical foundations of the model of the policy implementation cycle, and especially the stage of communications in the stage of policy implementation. An analysis was also made of the need to implement a communication phase on the example of five

international cases and four public policies in Ukraine. The key result of the work is practical recommendations for the use of communication tools in the implementation of policies in Ukraine. In addition, the paper also describes the prospects and long-term consequences of the use of such tools.

Keywords: communication, communication tools, state policy, state body, policy implementation.

ВСТУП

Магістерська робота «Роль комунікації політик в Україні як частини моделі циклу реалізації політик (policy cycle)» є дослідженням впливу комунікаційного етапу на успішність імплементації політик в Україні.

Актуальність дослідження полягає у наявній проблемі відсутності якісних та ефективних комунікацій в державному секторі. Комунікація політик в державних органах здійснюється без застосування сучасних піар інструментів. Це призводить до того, що суспільство не знає та не усвідомлене в діяльності Уряду, що у свою чергу впливає на реалізацію політик, довіру до органу влади та його підтримку. Водночас, в теорії впровадження політик цикл комунікації вважається одним з найважливіших на етапі впровадження політик. Активну комунікаційну політику здійснюють також органи влади інших країн, що допомагає їм швидше та якісніше реалізовувати політики.

Метою роботи є дослідження ролі та значення комунікаційного етапу на стадії імплементації створеної політики, а також його впливу на реалізацію політик в Україні.

Для досягнення цієї мети були поставлені наступні завдання:

- проаналізувати наявні теоретичні основи циклу впровадження політик та публічної комунікації як частини етапу реалізації політик;
- визначити ключові наукові теорії, що складають основу циклу впровадження політик;
- проаналізувати приклади впливу етапу комунікацій на успішність впровадження міжнародних політик;
- дослідити вплив етапу комунікацій на успішність впровадження політик в Україні;
- встановити зв'язок між роллю комунікацій та успішністю реалізованої політик;

-провести якісне дослідження у формі глибинних інтерв'ю з основними стейкхолдерами політик для підтвердження або спростування висунутої у меті роботи гіпотези;

- обґрунтувати необхідність застосування комунікаційних інструментів на етапі впровадження політик;

- розробити концептуальні рекомендації застосування комунікаційних інструментів на етапі впровадження політик;

спрогнозувати перспективи та довготривалі наслідки застосування комунікаційних інструментів на етапі впровадження політик.

Об'єктом дослідження даної роботи є дослідження комунікації політик в Україні як частини циклу реалізації політик.

Предметом дослідження даної роботи процес реалізації окремих політик в Україні на прикладі трьох кейсів як частини моделі циклу реалізації політик, а саме реформи державного управління, реформи нової української школи та медичної реформи.

Методами дослідження, що використовуються у роботі є якісне дослідження у форматі глибинних інтерв'ю, а також порівняння, абстрагування, аналіз, узагальнення.

Структура магістерської роботи складається з трьох розділів. Перший розділ «Теоретичні засади моделі циклу реалізації політик (policy cycle)» містить три підрозділи: «Суть, поняття та особливості моделі циклу реалізації політик», «Основні підходи до моделі циклу реалізації політик та сучасне сприйняття цієї теорії», «Стадія імплементації у моделі циклу реалізації політик». У Розділі 1 цієї роботи йдеться про механізм циклу впровадження політик (policy cycle). Зокрема, аналізується теорія циклу впровадження політик Г. Лассуелла, описано також напрацювання Д. Кіндона, Б. Хогвуд, Г. Петерс та А. Мей. Також у розділі досліджено значення політичної комунікації у політичній теорії, де описано напрацювання К. Дойча та А. Вілдавського.

Другий розділ «Дослідження політик у частині комунікацій на основі моделі циклу реалізації політик на стадії імплементації» містить два

підрозділи «Аналіз міжнародного досвіду за допомогою моделі циклу реалізації політик (в частині комунікацій)» та «Аналіз успішності деяких реформ в Україні за допомогою моделі циклу реалізації політик (в частині комунікацій)» У Розділі 2 описано п'ять міжнародних прикладів позитивного впливу застосування комунікаційних інструментів у реалізації політик, а саме таких країн, як Малазія, Сьєра-Леоне, Республіка Лаос, Сінгапур та Індонезія. Також у цьому розділі описано дослідження ролі комунікаційного етапу у впровадженні політик в Україні, а саме реформи державного управління, реформи нової української школи та медичної реформи.

Третій розділ «Рекомендації щодо покращення впровадження політик в Україні» містить три підрозділи «Обґрунтування необхідності та доцільності впровадження етапу комунікації в стадію імплементації політик в Україні», «Пропозиції щодо використання комунікаційних інструментів у стадії імплементації політик в Україні» та «Перспективи та потенційні результати впровадження етапу комунікації в стадії імплементації політик в Україні». У Розділі 3 доведено необхідність впровадження комунікаційного етапу в стадію імплементації політик, надано приклади комунікаційних інструментів, які є доцільними у застосуванні, зокрема комунікаційної стратегії та аналізу цільової аудиторії. Також описано перспективи та потенційні позитивні результати застосування комунікаційних інструментів.

Загальна кількість сторінок тексту роботи – 92;

Кількість рисунків – 4;

Кількість використаних джерел – 61

Кількість додатків – 3 на 6 сторінках

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МОДЕЛІ ЦИКЛУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИК (POLICY CYCLE)

1.1. Суть, поняття та особливості моделі циклу реалізації політик (policy cycle)

Модель циклу реалізації політик (policy cycle) (далі – Циклу) - це процес, який пояснює, як слід розробляти, впроваджувати та оцінювати політику. Він виконує дві основних функції: описову – допомагає визначити ключові стадії політичного циклу та описує їх важливість та здатність впливати на політичні процеси та нормативну – задає рамку, за якою мають створюватись та реалізовуватись політики.

Цикл поділяє політичний процес на кілька етапів, починаючи від умовної початкової точки, на якій суб'єкти політичного циклу починають думати про проблему політики до умовної кінцевої точки, в якій політика була реалізована, і вони визначають, наскільки успішною вона є та планують наступні кроки.

Поділ на чітко визначені етапи був запропонований науковцем Гарольдом Лассуеллом (1956 р., він є засновником сучасної політики аналізу та державної політики), як провідний інструмент, який допомагає сегментувати різні етапи реалізації, впровадження політик та їх аналізу [1]. Така модель є успішною, тому що пропонує ідеальну теоретичну рамку для аналізу державної політики. А розділивши цей процес на окремі етапи, можна краще зрозуміти динаміку та особливість кожної стадії політичного процесу. Основним новаторством Лассуелла у своїй теорії було відсторонення від одного провідного гравця – інституції – органу публічного адміністрування, який зазвичай домінує у процесі створення політик. Натомість він запропонував змістити фокус і на інші інституції, які теж беруть важливу участь в створенні політик. Описавши політичний процес таким чином Лассуеллу вдалось оцінити кумулятивний ефект кожного суб'єкту

політичного процесу (інституції, політичної сили, інтересів) та наголосити на важливості ролі кожного суб'єкта у Циклі.

Крім того, стадії розробки політик були задумані ним в хронологічному порядку: спершу обов'язково йде пошук проблеми, розробка та впровадження рішень для її вирішення. Заключним елементом є оцінка ефективності вирішення проблеми, від нього будуть залежати подальші дії: повторне впровадження політики або ж її скасування. Такий процес Лассуелл описав як циклічне коло, яке і стало прототипом сьогоденного візуального зображення циклу впровадження політик. Його циклічність не є випадковою, адже вона підкреслює безперервність зворотнього зв'язку між вхідними даними та результатами створення політик. Основна ідея такої моделі є в тому, що політичний цикл має бути безперервним процесом, а не однією подією. Останній етап оцінки політики «оцінка політики» має являти собою перший етап нової політики «пошук проблеми та встановлення порядку денного». Тобто результат отриманий після впровадження останньої політики має виявити нові проблеми, які необхідно вирішити у майбутньому (Рис.1.1.)



Рис. 1.1. Складено автором

Але на цьому циклічність процесу впровадження політик не закінчується, адже замість того, щоб прийняти готове одне рішення та оцінити його наслідки, цей процес розвинувся ширше. Фокус змістився на дослідження

не тільки результату кінцевого рішення, але й аналізу етапу впровадження, а саме вплив на цільову аудиторію та окремі групи людей.

Розглянемо основні етапи моделі політичного циклу:

1. Пошук проблеми та встановлення порядку денного – agenda setting;
2. Формулювання політики – її легітимізація – policy formulation – legitimisation;
3. Впровадження політики – policy implementation;
4. Оцінка – Evaluation – policy maintenance, succession, termination.

Для того, щоб зрозуміти сутність та особливості Циклу охарактеризуємо та проаналізуємо кожну її стадію.

1. Постановка проблеми – agenda setting

Перший крок у цій стадії – це виявлення проблеми. Загалом процес створення політик передбачає те, що у суспільстві наявна якась проблема, яка потребує вирішення, а особливо – втручання держави для її вирішення. Другий крок – це включення проблеми до порядку денного Уряду.

Список питань, які стають основними, формуються політиками, медіа або суспільством. Вибір порядку денного – це вибір між різними проблемами – процес аналізу проблеми відносно потенційних стратегій та інструментів, які вже існують в політиці з приводу цього питання. Зрозуміло, що не всі проблеми отримують своє вирішення. Тоді ж і виникає запитання, як формується порядок денний, які інструменти та методики допомагають його сформувати. Ми можемо припустити, що порядок денний формується у процесі політичних дебатів або під час фільтрації всіх суспільних проблем, де суб'єкти політичного процесу обирають ті питання які є найбільш суспільно важливими.

Існує думка, що вибір проблеми та її розгляд на порядку денному – це виключно непрямий політичний вплив [2]. Суб'єкти політичного процесу постійно прагнуть впливати на суспільство та прощтовхувати свої інтереси, відповідно часто самостійно формують порядок денний проблем для вирішення. Це відбувається шляхом концентрації уваги громадськості на

потрібній проблемі такими інструментами як медіа, публічними дискусіями та дебатами. [3]

Така постановка проблеми відбувається через те, що етап виявлення проблеми є складним та охоплює декілька підетапів, в яких вибір проблем відбувається в умовах дефіцитних можливостей розпізнавання та аналізу.

Насправді, ідеальне формування порядку денного має включати два фактори: матеріальні (як от економічне становище країни) та політичні (цикл ідей, які потребують вирішення політиками відповідно до їх ідеології). Так, поєднання політичної зацікавленості, суспільної важливості проблеми, а також спроможність державних органів вирішувати це ефективно є ідеальними умовами для створення політики. Проте, така взаємодія рідко існує в реальності, адже часто поєднання цих трьох елементів є досить випадковим та залежить від різних факторів.

Слід погодитись із Джоном Кіндоном, який стверджує, що процес встановлення порядку денного дуже схожий на модель «сміттового ящика»[4] (Garbage can model – альтернативна модель прийняття і виконання рішень, розроблена Джеймсом Марчем, Майклом Коеном і Джоном Олсеном, коли рішення приймаються хаотично та анархічно, а також не залежать від конкретних факторів [5]). На основі цієї моделі Кіндон запропонував теорію «відкритого вікна», яка означає, що прийняття якоїсь політики може відбутись лише при наявності трьох основних компонентів: наявність політичних рішень (політичної волі), політичний потік (зміна влади або потужний громадський настрої) та сприйняття проблеми, як наявної та важливої.

2. Формулювання політики та прийняття конкретного рішення

Друга частина політичного циклу передбачає трансформування проблем та ідей в урядові програми, тобто формальне закріплення проблеми. Такий процес повинен закінчуватись прийняттям конкретного нормативного акту: закону, постанови, рішення, наказу.

Стадія формулювання політики повинна включати в себе визначення кінцевого результату політики (що повинно бути досягнуто) або ж описувати

альтернативні результати. Деякі науковці розділяють цю стадію на два підетапи: перший - це визначення альтернативних результатів політики, тобто кількох варіантів рішення проблеми, другий – прийняття конкретного рішення.

Формулювання політики завжди має супроводжуватись якісною експертизою – це різні інструменти та методології, які допомагають суб'єктам політичного процесу обрати конкретне рішення серед усіх інших, яке допоможе усунути проблему.

Для прорахування кращих результатів політик та прийняття правильного рішення щодо її вирішення на цій стадії застосовуються різні методики. Наприклад, найоперативнішими та базовими інструментами, які допомагають якісному прийняттю рішень є: системний аналіз, дослідження процесів та операцій, аналіз витрат та прибутків. Поряд з ними також існують інші додаткові інструменти, які теж часто застосовуються: кількісні та якісні опитування, фокус-групи.

Переломним моментом на стадії формулювання політики став розквіт політичного планування в 60-70 х рр. ХХ ст.. На основі політичного аналізу почали розроблятися нові інструменти та методи для визначення економічно ефективної політики, з'явилась необхідність та важливість довгострокового планування.

Так, участь науки стала одним з найважливіших аспектів формування політики. Політичні рішення, засновані на емпіричних дослідженнях були визнані «дифузним процесом просвітлення», коли політичні діячі нарешті не зазнають впливу окремих індивідуальних досліджень чи звітів, а їх висновки є об'єктивними.

Тоді ж почали застосовувати систему планування, програмування та бюджетування (Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)) .

Серед спільноти політичних науковців та державних діячів PPBS сприймалась як основа раціонального планування та прийняття рішень. Встановлення прозорих та чітких цілей, обґрунтовані дані у звіті про бюджет

і додаток у вигляді аналізу переваг та витрат – стали основними інструментами, які почали визначати довготривалість політичних пріоритетів та вибір формулювання тієї чи іншої проблеми. Проте з самого початку існування цієї методології, вона підлягала критиці з боку науковців як занадто амбіційна та технократична [6].

Крім того, важливу роль у процесі формулювання політики відіграють державні інституції, а саме – уряд. Саме тому, що рішення, яке приймається у майбутньому буде виконуватись саме ним, цей суб'єкт політичного процесу часто може вдаватись до відстоювання власних інтересів, а не інтересів суспільства.

Слід погодитись із думкою про те, що у процесі формулювання політик двома основними чинниками, що найбільше впливають на цей процес є роль уряду та політичний аналіз. Звичайно, у різних обставинах та країнах домінуючі позиції можуть варіюватись. Крім того, є низка причин, які також можуть впливати на формулювання політик: відсутність економічних ресурсів, політичної підтримки тощо. Проте, на нашу думку, саме цих два чинника є визначальними.

У сучасному світі, основну роль у формулюванні політик займають міжнародні організації та найрозвиненіші країни. Міжнародні організації розглядаються як каталізатор, що сприяє обміну та передачі політичних ідей, вирішенню проблем між урядами та за їх межами. Багато науковців стверджують, що передача політик стала регулярною, або ж навіть визначною частиною сучасного формулювання політик. [7,8] Це означає, що більш розвинені країни диктують тим країнам, які розвиваються, правила розвитку та порядок денний економічних, соціальних проблем, які їм треба вирішити (неоліберальна політика).

Етап №3. Впровадження та реалізація політики буде мною досліджуватися детально у окремому підрозділі 1.3.

Етап № 4. Оцінка політики

Заключною стадією циклу впровадження політик є етап оцінювання імplementованої політики та подальші дії з нею (повтор, скасування, зміна).

Оцінка є ключовою аналітичною процедурою в будь-яких проєктах. Вона передбачає огляд назад, щоб краще рухатися вперед. Перш за все, це механізм моніторингу, систематизації та оцінки діяльності уряду, його результатів.

У найпростішому сенсі оцінка політики стосується вивчення наслідків державної політики. Центральним принципом дослідження оцінки політики є фокус на діяльності державного сектору та його вплив на суспільство (9). Оцінка політики – це оцінка загальної ефективності національної програми чи політики співвідносно досягнення її цілей або оцінка відносної ефективності двох або більше програм у досягненні спільних цілей. Оцінки політики стосуються здатності політики поліпшити деякі суспільні умови, наприклад, шляхом зменшення забруднення навколишнього середовища або зменшення рівня злочинності.

Оцінка політики вимірює ефективність державної політики з точки зору її попередніх намірів та наявних результатів", зауважимо, що цей процес має на меті зробити дві речі [10]

По-перше, оціночне дослідження, як аналітичний інструмент, включає дослідження політичної програми з метою отримання всієї інформації, що стосується оцінки її ефективності, як процесу, так і результату; по-друге, оцінка як фаза політичного циклу в цілому має визначити, що робити далі з політикою: залишати, покращувати чи скасовувати.

Часто стадія оцінки не вважається фінальним етапом циклу, адже результати цієї стадії стосуються всього циклу впровадження політик. Виділяють п'ять етапів оцінки політичних програм: оцінка потреб, оцінка теорії поставленої проблеми, оцінка програмного процесу, оцінка впровадження та оцінка ефективності. Серед п'яти етапів найбільша увага приділяється трьом етапам: постановка проблеми, впровадження та оцінка впливу. Це дозволяє проаналізувати весь етап впровадження політики та

визначити, які процеси були побудовані якісно, а які ні, що та як вплинуло на впровадження політики.

Варто також зазначити, що загальна оцінка політики виходить далеко за межі наукової частини оцінки політики. Так, наукова оцінка є вужчою, вона відрізняється від політичної оцінки суб'єктами, які її проводять та своїми складовими. Наприклад, першу ініціюють органи державного управління, а другу – широке коло суб'єктів політичного процесу, включаючи політиків, медіа та суспільство. Перша є об'єктивною, друга може бути дуже суб'єктивною та політизованою. [11]

Після стадії оцінки політики існує три варіанти подальших дій: зберегти статус-кво, якщо політика працює за планом, вносити корективи в політику або припинити політичну програму (скасувати політику). Якщо політика замінюється або модифікується в певному відношенні або скасовується частинами, тоді відбувається зміна політики. Важливо розуміти, що зміна політики відбувається не у вакуумі. Запропоновані зміни по суті пройдуть певну варіацію попередніх шести етапів політичного процесу: виявлення проблем, встановлення порядку денного, формулювання політики, прийняття політики, реалізація політики, оцінка політики, а потім знову повернеться до стадії зміни або припинення політики. Так, Цикл ніколи не закінчується.

1.2. Основні підходи до моделі циклу реалізації політик та сучасне сприйняття цієї теорії

Модель циклу впровадження політик (policy cycle) вважається одним з базових шаблонів впровадження політик. На основі цієї теорії почали формуватись інші теорії циклу впровадження політик та підходи до цього процесу.

Спершу опис Циклу в Лассуелла (засновника теорії) складався з семи етапів: дослідження проблеми, розвиток, призначення, ризику, застосування, припинення та оцінка. Згодом, він скоротив його до п'яти основних етапів, які ми сьогодні знаємо: встановлення порядку денного, формулювання політики, легітимізація, імплементація та оцінка. Така модель стала дуже популярною та з часом стала базою для подальших окреслень політичного процесу. Вона стала систематизованим шаблоном, який узагальнив теоретичну базу та попередні дослідження політичного процесу та виробив єдиний простий та доступний підхід, який активно використовується в політиці і досі. Згодом, різні науковці намагались по своєму осмислити цей інструмент, додаючи туди нові компоненти, зокрема Брювер та Делено [12] та Андерсон [13]

Водночас, цей інструмент не є теоретичною базою, на якій створюються політики, а лише концептуальним поясненням того, як це можна робити. Він не є теоретично обґрунтованим, проте задає якісну рамку та частково спрощує процеси створення політик. Розроблена модель є більше приписуюча та нормативна, ніж аналітична та описуюча. Такий підхід Лассуелл запозичив з теорії менеджменту та організаційних процесів.

Емпіричні дослідження циклу впровадження політики згодом дійсно довели, що реальний процес прийняття рішення не може бути ідеально спланованим та точно слідувати визначеним стадіям, проте він може частково їх відтворювати.

Попри те, що модель циклу впровадження політик враховує всі нюанси різних елементів політичного процесу, вона все ще зображує лише спрощену та

ідеальну модель політичного циклу, яку опоненти теорії все ще не визнають. Вони стверджують, що в сучасних умовах створення політик не має початку та кінця. Політики постійно переглядаються, переформулюються, змінюються, іноді скасовуються. Вони регулярно впроваджуються та оцінюються. Так, ці процеси часто не можуть обмежуватись конкретними стадіями, а тим паче бути послідовними, тому вони часто переплутані між собою.

Хугвуд та Петерс [14] запропонували власну новацію циклу впровадження політик – запровадження політичної наступності, яка полягає у тому, щоб виділити розробку нової політики у середовище вже існуючих політик. Так, ранні політики сформували б центральну частину системного середовища створення політик, адже часто вони виступають як ключові перешкоди для прийняття та імплементації нових заходів. Водночас, ці політики створюють побічні ефекти та викликають подальші проблеми – між політичними секторами (побудова доріг провокує подальше забруднення навколишнього середовища) або в самому політичному секторі (субсидії для малого бізнесу можуть призвести до виробництва надлишкової продукції) і, власне, для себе самих (*policy as its cause* – Wildavsky [15]).

Незважаючи на деякі обмеження, які задає цикл впровадження політик, ця теорія все одно залишається однією з найбільш використовуваних у систематизації та організації дослідження політик. Її особливістю є те, що вона досліджує найважливіші характеристики політики більше, ніж окремих учасників цього процесу або ж конкретні проблеми та програми – вона підкреслює саме стратегічне значення політик. Проте, науковці рідко застосовують всі стадії циклу впровадження політик, як аналітичну модель, яка допомагає повністю зорієнтуватись в аналізі політики. Більшість наукових робіт з'явилися саме внаслідок дослідження окремої конкретної стадії політичного процесу, ніж повністю всього циклу впровадження політик. Дослідження цих стадій з часом сформували власні дослідницькі групи, які займаються вивченням того чи іншого питання. Так, цикл впровадження політик допоміг розвинути політичному аналізу та став рамкою для

структурування всього матеріалу щодо дослідження циклу впровадження політик. Проте, саме рамка циклу впровадження політик не розвинулась до основної самостійної теоретичної або аналітичної моделі.

Сьогодні сприйняття теорії науковцями та дослідниками моделі циклу впровадження політик і досі різняться. Розглянемо основні моменти, які дозволяють вказати на корисність цієї теорії та основні моменти, які зазнають критики.

Спершу розглянемо чотири основні «за» моделі циклу впровадження політики:

1. Можливість дослідження кожного етапу політичного циклу окремо.

Перевагою такого інструменту як цикл впровадження політики є те, що він полегшує розуміння формування державної політики, розбиваючи складність процесу на будь-яке число етапів і підетапів, кожен з яких може досліджуватися окремо або з точки зору його відношення до будь-якої або всіх інших стадій.

Така поетапність допомагає дослідити політику послідовно, вивчити характер політики та по іншому організувати відносини між основними інститутами, розкласти ідеї, проаналізувати інструменти, зрозуміти що з чим пов'язано. Це спрощення полегшує розуміння політичного процесу урядом та громадськістю. Також така модель дозволяє краще планувати, адже є чітке розуміння кожної фази політичного процесу, відповідно, політикам легше розподіляти обов'язки та ресурси, необхідні на різних етапах.

2. Модель впровадження політик наводить порядок у політичному процесі.

Кожне суспільство характеризується боротьбою за владу та ресурси. Особи, групи, урядові організації та установи борються за контроль над суспільствами, щоб навести порядок. Саме тому організація політичного процесу поетапно допомагає зробити процес створення політик послідовним та чітким, де усі учасники процесу повинні дотримуватися ефективного розподілу ресурсів та ефективного досягнення запланованих цілей.

3. Розуміння своєї діяльності кожного політичного суб'єкта на різних етапах

Модель циклу реалізації політики дозволяє досліджувати роль усіх суб'єктів та установ, що беруть участь у формуванні політики, а не лише тих державних установ, яким офіційно доручено це завдання, як це було у попередніх версіях. Політичні рішення в демократичній системі здійснюються не одним органом управління чи домінуючою економічною елітою, а безліччю учасників; внаслідок чого політичні лідери впливають на створення політик. Така модель дозволяє краще зрозуміти діяльність та ролі суб'єктів, які беруть участь у політичному процесі на різних етапах. Наприклад, у більшості випадків уряд приймає рішення, громадськість реагує на рішення уряду, впливає на них, засоби масової інформації поширюють інформацію, що стосується політики, еліти проводять оцінку політики – все це є різні етапи політичного циклу. Саме тому така модель дозволяє кожному суб'єкту зрозуміти, де і коли він повинен включатися в політичний цикл.

4. Цикл дає зрозуміти політику в реальному світі, і його можна використовувати в багатьох підсистемах.

Концепція політичного циклу може застосовуватися до більшості політичних процесів у різних політичних системах у реальному світі. Іншими словами, це «fairly broad in scope». Така модель дає пояснювальну інформацію про процес прийняття рішень, а ще точніше, вона дає зрозуміти галузеві реалії процесів державної політики. Наприклад, це може допомогти державному службовцю перейти від невизначеної проблеми до урядового обговорення. Громади, організації та державні установи також можуть використовувати таку модель для розробки та прийняття планів та керівних принципів для полегшення їх діяльності.

Основна критика моделі політичного циклу базується на тому, що Ласувелл описав багато нереальних процесів, які насправді не відбуваються. Критики стверджують, що шлях від постановки проблеми до її імплементації не є чітким та визначеним, навпаки – він хаотичний і неточний, а модель

політичного циклу є просто ідеальною теорією, яку неможливо реалізувати на практиці.

Тепер розглянемо основні «недоліки» цієї теорії:

1. Політичні процеси неможливо передбачити

Створення політик часто визначається подіями, а політичний цикл неможливо зобразити як знімок реальності - це створює штучний ідеалістичний погляд на політику. Прийняття рішень є надзвичайно неоднозначним і непередбачуваним процесом, який лише віддалено пов'язаний з пошуком засобів для досягнення цілей, як це передбачають Коен, Марч та Олсен (1979) у своїй «Моделі сміттєвого бака»[16]. Вони вважають, що точніше було б концептуалізувати політичний процес як хаос цілей та нещасних випадків, в якому державні службовці взаємодіють із політиками різними хаотичними шляхами.

Раціональний політичний цикл - це абстракція, насправді формування політики є суттєво політичним процесом. Навіть коли рішення приймаються на попередніх етапах політичного процесу, політики, які намагаються зберегти свої позиції, завжди намагаються доповнити політику своїми ідеологіями на пізніших етапах процесу, що іноді призводить до бюрократичних конфліктів.

2. Систематична оцінка політики рідко зустрічається в уряді, і незрозуміло, куди йти після етапу оцінки, щоб зробити циклічний потік.

Відомо, що оцінка політики або програм є важливою складовою політичних процесів. Однак, «ретельна, об'єктивна, наукова оцінка поточного та довгострокового впливу політики як на цільові, так і на нецільові ситуації чи групи, а також оцінка співвідношення поточних та довгострокових витрат рідко ідентифікуються, аналізуються та оцінюються. Більшість політичних результатів часто не сприяють розробці нових політик: оцінки часто замовляють, але часто ігнорують. Це означає, що циклічність політичного циклу завжди порушується через відсутність еволюції. Але є й інша сторона – «незрозуміло, до якої стадії буде тривати процес після оцінки» [11] Наслідки

політики часто є непрямими, дифузними і вимагають часу, щоб проявитись, що ускладнює їх оцінку.

3. Політичний процес не є лінійним, оскільки політична діяльність не може відбуватися послідовно.

Цикл впровадження політики відображає процес формування політики у покроковій послідовності. Така модель може створювати хибне враження лінійності, тому що кожна стадія циклу нібито відбувається точно, заздалегідь визначеним чином. Насправді, створення політик не відбувається на окремих послідовних або логічних етапах Циклу: ці процеси часто відбуваються одночасно, кожен з них вплітається в інший. Складний і непередбачуваний характер політичних процесів та подій ускладнює циклічне попереднє визначення курсу формування політики.

4. Модель циклу впровадження політики часто зосереджується на процесі – теорії формування політики більше, ніж на виконанні політики – практиці.

У процесі створення та реалізації політик часто залежні від різних випадковостей та суб'єктів політичного процесу. Модель політичного процесу фокусується на тому, як формується політика, а не на суті або змісті політики. Сумнівно, чи може модель політичного циклу вирішити надзвичайно суперечливі та спірні питання. Є чіткість щодо бажаного процесу формування політики, але не щодо того, як досягти результату. Політику потрібно розробляти, а не лише продумувати. Для того, щоб подолати розрив між теорією та практикою потрібно переглядати діяльність щодо розробки політики на різних стадіях циклу або зосередитись на розробці кращих моделей, що мають як зміст, так і практичні механізми для кращого розуміння політичних процесів.

5. У моделі циклу впровадження політик відсутня концепція причинно-наслідкового зв'язку

Іншим серйозним недоліком моделі є її нездатність пояснити, що змушує політику переходити з однієї стадії на іншу. Тут немає причинно-

наслідкової теорії, оскільки Цикл не визначає набір причинно-наслідкових факторів, які керують політичним процесом на етапах та між ними. Натомість робота на кожному етапі розвивається самостійно, майже повністю без посилення на дослідження на інших етапах. Відсутність причинно-наслідкових зв'язків між етапами політичного циклу робить результат та рішення цих етапів незалежними. Відповідно відсутній причинно-кореляційний ефект неправильно спрямовує політичні процеси з початку їх існування в конкретній стадії, що спричиняє неефективність більшості політик, які керуються такою моделлю.

1.3. Стадія імплементації у моделі циклу реалізації політик

Імплементація політик – це процес реалізації поставлених цілей та завдань в межах запланованої політики. Реалізація політики є важливим продовження процесу формулювання політики, тобто означає, що починається виконання нормативно-правового акту, в якому різні зацікавлені сторони працюють разом, щоб реалізувати політику.

Стадія імплементації може розглядатися як процес і як результат, включати різних суб'єктів та відбуватися за допомогою різних методологій та технік. Це процес взаємодії між постановкою цілей та діями, спрямованими на їх досягнення. Стадію імплементації також розглядають як застосування політики державним механізмом для досягнення цілей. Зокрема, реалізація політики охоплює ті дії державних та приватних осіб, які спрямовані на досягнення цілей, викладених у попередніх політичних рішеннях.

Важливим елементом більшості визначень стадії імплементації є опис розриву, який існує між вхідними намірами політики та вихідними її результатами. Так, ця стадія наголошує на розумінні успіху чи невдачі державної політики шляхом визначення факторів, що впливають на неї. Це допомагає привернути увагу осіб, що розробляють політику, і тих, хто її впроваджує до вивчення процесів, що впливають та визначають результати державної політики.

Виділяють низку правил для успішної імплементації політики. Проаналізуємо основні з них:

1. Якісна теоретична підтримка. Неможливо реалізувати політику, яка має дефекти у своїй теоретичній концепції. Кожна реалізація політики вимагає відповідної «причинно-наслідкової теорії». Хороша політика повинна мати теоретичну обґрунтованість і повинна бути сформульована на основі відповідної теоретичної бази. Без належної теоретичної обґрунтованості політика може вказати неправильні напрями роботи.

2. Узаконення політики. Для досягнення прогресу у впровадженні будь-якої політики, вона має бути конкретно сформульована та закріплена в нормативно-правовому акті. Це необхідна дія, яка дозволяє утвердити політику на державному рівні, забезпечити її сталість в подальшій реалізації та при зміні політичної влади.
3. Цілі та завдання. Політика повинна мати чіткі, конкретні, вимірювані, досяжні, раціональні та обмежені часом (SMART) цілі та завдання. На додаток до цього між основними політичними гравцями та суб'єктами, які реалізують політику має бути компроміс щодо встановлених цілей та завдань.
4. Накопичення та мобілізація ресурсів. Це означає, що реалізація будь-якої політики потребує залучення значної кількості ресурсів: фінансових, людських та матеріальних. Усі вони є критично важливими, адже за відсутністю хоча б одного з них може провалитись вся імплементація. Для того, щоб будь-яка політика успішно реалізувалась, потрібно, щоб відповідні ресурси також були мобілізовані у відповідних напрямках. Мобілізація ресурсів означає формування відповідних планів дій, їх моніторинг та контроль, тобто реалізація політики має бути пріоритетом для інституції, яка цим займається.
5. Дизайн та модифікація інституції. Наявність ефективної інституції, яка реалізовує політику є необхідною умовою успішної реалізації цієї політики. Делегування повноважень, високий рівень управління, професійна команда та гармонійна організаційна культура сприятиме підвищенню спроможності організації в реалізації певної політики. Проте, через складність встановлення нових процедур чи завдань в організаціях, які є досить бюрократичними (зараз ми говоримо про Уряд, який зазвичай імплементує політики) ефективність впровадження політик може бути низькою. Тому у таких випадках доцільнішим є створення нових структур або нових команд людей, а не капітальний ремонт або часткове оновлення наявної ситуації.

6. Робота з передовими реалізаторами. Реалізатори, які першими впроваджують політику є головним та дуже важливим людським ресурсом у реалізації політики, адже вони є першим прикладом подальшого впровадження політичної програми. Неefективність передових виконавців призводить до невдалого впровадження політик і на інших рівнях, тому вони повинні бути мотивованими, компетентними та відповідальними у своїх діях. Тут важливою є правильна комунікація інституції до передових реалізаторів, адже від цього залежить їх довіра до політики та розуміння процесів. Крім того, не менш важливою частиною комунікаційного процесу є отримання зворотнього зв'язку від них. Його необхідно встановити між політиками та передовими реалізаторами одразу, як тільки розпочато впровадження політики, щоб забезпечити реалізацію політики за призначенням, ефективно вирішити проблеми, які можуть виникнути. Механізми зворотного зв'язку можуть включати регулярні звітування, що проводяться у ключові моменти життєвого циклу політики, наприклад, середньострокові огляди. Але найefективніше діє проста форма комунікації, така як опитування та інтерв'ю. Розглянемо цей принцип на прикладі впровадження медичної реформи. Передовими реалізаторами політики у цій сфері є медики. Це люди на місцях, тобто там, де безпосередньо працює реформа, їхній зворотній зв'язок – це можливість зрозуміти ті помилки та прорахунки, які не видно на вищих рівнях влади. Тож, комунікація з ними має стати ключовим елементом імплементації політики. Це не має бути звітування або суворі перевірки, навпаки жива комунікація – це змога налагодити довіру з передовими реалізаторами, а відповідно почути відверті проблеми та невдачі політики.
7. Створення належної системи управління персоналом. Правильно побудовані процеси управління командою дозволяють швидко та ефективно досягати поставлених цілей. Така система допоможе мотивувати та контролювати діяльність всіх суб'єктів процесу, а також

створити таке робоче середовище, де кожен відчуватиме себе впевнено та захищено. Ще однією перевагою якісної системи управління персоналом є можливість об'єднати всіх учасників процесу єдиною метою та цінностями, зробити з них команду та зарядити на спільну мету.

8. Активне лідерство. За ефективною реалізацією політики стоїть якісне керівництво на всіх рівнях системи. Однак, найбільш активне лідерство повинно проявлятися на найвищому рівні влади – тобто у політики, яка імплементується має бути так зване «обличчя» - людина, яка рухає процес вперед на високому політичному рівні. Крім того, важливим є також послідовність керівництва – це означає, що вищі посади урядових відомств повинні займати люди, які підтримують наявну політику та є сильними лідерами у своїй сфері. Крім того, потрібно враховувати, що кожна керівна посада передбачає не тільки лідерські якості, але й сильні менеджерські навички. Люди на керівних посадах, які займаються імплементациєю політик повинні бути які не тільки є експертами в своїй справі, але й мати навички проєктного менеджменту, вміти керувати командою та вирішувати складні задачі, які обов'язково виникатимуть в процесі імплементациї політики. Знову повернусь до прикладу медичної реформи. На нашу думку, таким лідером в Україні на початку реформи була Уляна Супрун.
9. Внутрішня та зовнішня комунікація. Комунікація повинна бути невід'ємною частиною впровадження політики з самого початку та на всіх етапах її реалізації. Зовнішня комунікація означає інформування про політику суспільства, а також формування в нього певної думки (негативної\позитивної) щодо тої чи іншої політики. Внутрішня комунікація – це процеси обміну інформацією між суб'єктами політичного процесу.

Далі розглянемо етап комунікації детальніше та визначимо як і чому він впливає на реалізацію політик.

У політичній теорії існує окрема сфера наукового дослідження, яка так і називається політична комунікація. Політична комунікація – це процес, який означає передачу інформації між суб'єктами політичного процесу, ЗМІ та суспільством (рисунок 1.2).

Визначемо, що таке «комунікація». Зокрема, Карл Вольфганг Дойч говорить, що «комунікація означає передачу повідомлень, що містять певну кількість інформації». Він також стверджує, з чим я повністю погоджуюсь, що "без комунікації не може існувати жодної організації, оскільки будь-яка організація взаємодіє з суспільством, а за відсутності комунікації вона втрачає вплив на нього»[17] Розглянемо також визначення «комунікації» Гарольда Лассуелла. Він зазначає, що механізм комунікації включає в себе адресата повідомлення (суб'єкт комунікації), повідомлення як інформаційна одиниця, канал передачі повідомлення як засіб та шлях комунікації від відправника до отримувача та, власне, отримувач повідомлення (об'єкт комунікації). Крім того, у своїй моделі він також визначає окремим пунктом – ефективність прийому повідомлення (результат комунікації)[18] Розглянемо ще одне визначення «комунікації», яке заслуговує на увагу: комунікація – це процес встановлення спільності шляхом переміщення ідей, думок, почуттів від однієї до іншої людини або між групами людей [19]. Іншими словами, це обмін фактами, думками, інформацією, емоціями, що призводить до спільного взаєморозуміння людей. Крім того, ще одним доцільним трактування значення «комунікація» є латинське походження цього слова. Воно походить від латинського іменника «communicatio», – «з'єднання».

Якщо підсумувати всі ці визначення, стає зрозуміло, що ключове визначення «комунікації» є обмін інформацією. Слід врахувати, що комунікація не може бути одностороннім процесом, вона завжди передбачає дві сторони – діалог.

Пропоную виділити основні сторони, які беруть участь в комунікації політик. Тут чудово можна застосувати вищезгадану модель Лассуела. Вона містить усі необхідні елементи політичної комунікації: комунікатор,

повідомлення, канал, отримувач, результат. Так, виокремлені вище пункти дозволяють зрозуміти особливості комунікаційного процесу. Серед них – широкий спектр суб’єктів, адже суб’єктами політичної комунікації є громадяни, соціальні групи, політичні інститути, політики, виборці, громадські організації, політичні партії, лобістські структури, органи державної влади і місцевого самоврядування, регіональні і міжнародні організації.

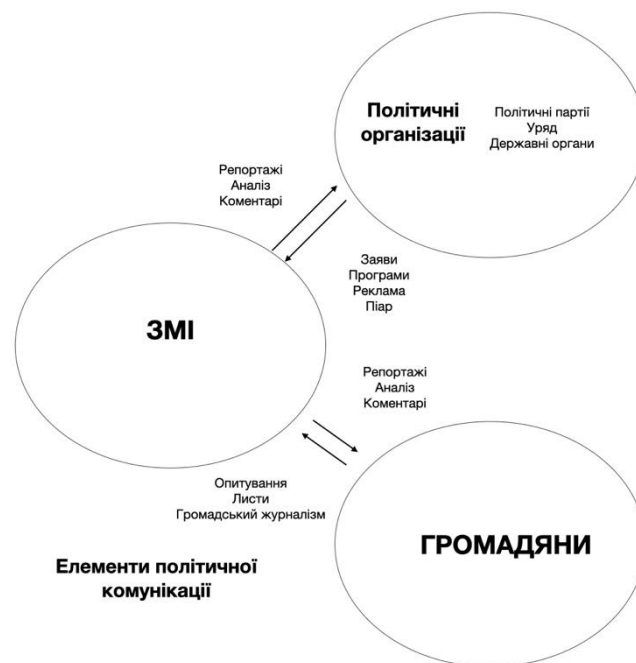


Рис.1.2. Складено автором за Браяном Макнаєром «Вступ до політичної комунікації» [20]

Також ми можемо виділити ще одну особливість – це безперервність, регулярність та постійність процесу комунікації. Цей процес повинен об’єднувати всіх суб’єктів та об’єктів комунікації та допомогти зрозуміти хід та результати політики на всіх етапах впровадження для всіх суб’єктів. Політична комунікація не може існувати відділено від політики. Коли політика починає реалізовуватись – має почати діяти комунікація. Крім того, теорія Ласуелла дозволяє також визначити види політичної комунікації: горизонтальна та вертикальна комунікація. Горизонтальна політична комунікація – це взаємодія між рівними інституціями (наприклад – між міністерствами або між державними підприємствами). Вертикальна політична

комунікація передбачає відносини між різними ієрархічними рівнями (наприклад, між державними органами та суспільством, між політичними партіями та державним органом).

Тепер виділимо основну мету комунікації політик на етапі впровадження – це інформування, вплив та зворотній зв'язок.

Інформування – це те, що допомагає суб'єктам сформувавши єдину думку про мету, стадії, етапи та результати політик. Об'єкти комунікації повинні постійно та регулярно отримувати оновлену інформацію про весь хід та результати політики. Інформація повинна завжди доходити до об'єкта у тому форматі та тим каналом, яким він\вона користується. Інформування дорівнює залученість, включеність, лояльність, довіру та розуміння змін, а це означає легку адаптація до них. Люди за своєю природою часто не готові до змін, тому що зміни означають щось нове, а нове – це не завжди безпечно. Так працює людський мозок. Саме тому часто коли глобальні політики впроваджуються, люди чинять їм опір. І щоб такого не було, суспільству потрібно дати багато інформації, щоб вони могли широко дослідити політику та не боятись її.

Якщо суспільство достатньо поінформоване, володіє всіма необхідними фактами про політику, тоді воно може сформувавши свою власну думку – це і є вплив (наступна мета комунікації політик): формування негативного або позитивного ставлення до політики. Чим менше в людини інформації про політику – тим менше вона розуміє «що це, чому воно їй потрібно, як вона може це застосовувати, чи безпечно це», відповідно ставлення до політики погіршується, довіра не формується і людина просто ігнорує це. Чудовий приклад: вакцинація від COVID-19. Через низьку поінформованість людей про безпечність вакцини 40% людей на початку вакцинації не хотіли вакцинуватися. [61]

Інформування та вплив на суспільство переростає в зворотній зв'язок від нього. Він теж може бути негативним або позитивним, головне, щоб він був. Будь-який зворотній зв'язок допомагає політиці стати ефективнішою. Як вже було зазначено вище, комунікація – це двосторонній процес. Він завжди

передбачає діалог. У випадку політичної комунікації – це діалог влади з суспільством. Це означає залучення суспільства до участі в усіх етапах процесу впровадження політики, отримання від нього зворотнього зв'язку та зміну політики.

Висновки до розділу

Теорія Циклу впровадження політик (policy cycle) є першою моделлю в політичній науці, яка допомагла організувати процес створення, реалізації та аналізу політики. Цикл був розроблений політичним науковцем Ласуеллом, який виділив п'ять основних етапів Циклу: встановлення порядку денного, формування політики, її легалізація, імплементація та оцінка. Важливою частиною імплементації є політична комунікація. Вона може здійснювати безпосередній вплив на результат реалізації політики, шляхом інформування суспільства та отримання від нього зворотнього зв'язку.

Крім того, Лассувелу вдалось виділити основні елементи комунікаційного процесу, а саме суб'єкт комунікації, повідомлення, канал передачі повідомлення як певний засіб комунікації, об'єкт комунікації, ефективність прийому повідомлення, результат комунікації.

Однак, модель Циклу впровадження політик має свої переваги та недоліки. Серед основних переваг такої моделі є те, що вона задала теоретичну рамку для впровадження політики та дозволила виділити кожний етап впровадження політики окремо та проаналізувати його. Крім того, її перевагою є можливість послідовної реалізації, де кожен суб'єкт політичного процесу розуміє свою роль та обов'язки. Водночас, серед недоліків є надмірна теоретичність моделі та зосередження на процесі, а не на результаті та змісті.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИК У ЧАСТИНІ КОМУНІКАЦІЙ НА ОСНОВІ МОДЕЛІ ЦИКЛУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИК НА СТАДІЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Ми вже дослідили, що комунікація є важливою частиною імплементації реформи. Вона впливає на успішність політики, шляхом побудови довіри до неї та політичної влади, яка її здійснює. У другому розділі ми доведемо вплив комунікації на прикладі впровадження п'яти міжнародних політик та проведено аналіз комунікаційних практик та інструментів, які застосовувались для їх впровадження. Крім того, ми також проведемо дослідження щодо впливу комунікації на впровадження політик в Україні, а саме реформи державного управління, медичної реформи та реформи нової української школи.

2.1. Аналіз міжнародного досвіду за допомогою моделі циклу реалізації політик (в частині комунікацій)

Для того, щоб проаналізувати комунікацію будь-якої політики потрібно визначити основні характеристики та особливості комунікацій в публічному секторі. Комунікацію в публічному секторі доцільно поділити на два види:

- поточна комунікація. Це комунікація про основні події, заходи та новини, які відбуваються в тій чи іншій галузі. Зазвичай, така комунікація відбувається у форматі прес-релізів на сайті та потім дублюється в соціальні мережі. Нею займаються прес-служби міністерств або інших державних відомств, а її цільовою аудиторією є ЗМІ.

- стратегічна комунікація. Така комунікація теж виконує функцію інформування, проте вона не обмежується лише новинами на сайті, а охоплює всі комунікаційні інструменти та канали, які дозволяють якісно донести інформацію до аудиторії. Комунікаційні кампанії дозволяються використовувати різний набір активностей, щоб донести конкретні повідомлення конкретній цільовій аудиторії та досягнути вимірюваних

результатів. Їх мета не просто проінформувати аудиторію, але й змінити поведінку людини, ставлення до політики.

У свою чергу комунікаційні кампанії мають свої особливості. Є ті, які мають на меті прямо впливати на поведінку людини (комунікаційні кампанії проти куріння, вживання наркотиків, незахищеного сексу, вакцинація) і ті, які змінюють ставлення до якогось явища або проблеми. Варто зауважити, що більшість комунікаційних кампаній, які відбуваються стосовно впровадження та застосування політик є такими, які змінюють ставлення людини. Причиною цього є те, що з самого початку будь-яка політика, яка починає імплементуватися вже є формально визначеною, легітимізованою, вона першопочатково змінює поведінку людини, хоче цього людина чи ні. До прикладу, у 2012 р. в Україні прийняли Закон «Про повну заборону куріння в громадських місцях, зокрема, у закладах громадського харчування» [22] Він містить у собі пряму заборону, яка впливає на поведінку людей. У цьому випадку комунікація має бути роз'яснювальною, такою, яка б дозволила людям краще зрозуміти для чого прийняли той чи інший нормативно-правовий акт, пояснила, що він означає, на що впливає, як суспільство тепер повинно себе вести. Проте є випадки, коли держава не може змінити поведінку людини через закон, бо це може обмежувати конституційні права людини або ж присутнє значне лобіювання збоку бізнесу або іншого суб'єкта політичного процесу. Зокрема, держава не може змусити людей вакцинуватися або ж перестати курити. Однак у цьому випадку держава може вплинути на поведінку людини шляхом комунікаційних кампаній.

У деяких країнах комунікація Уряду закріплена на нормативному рівні. У Швейцарії державні комунікації регулюються конкретною статтею конституції (ст. 180), яка передбачає, що їх виконавчий орган Федеральна Рада повинна своєчасно та детально інформувати громадськість про свою діяльність.[22] У Німеччині державні комунікації базуються на загальних принципах конституції, які встановлюють право на свободу думки, мистецтва та науки, а також свободу преси та основи демократичного порядку [23]

Розглянемо п'ять комунікаційних кампаній, які стосуються зміни ставлення людини до політики шляхом якісних комунікацій Уряду, що у результаті вплинуло на успіх впровадження політики. Проаналізувавши їх ми зможемо довести, що успішна комунікація впливає на успіх політики.

Перший кейс розглядає податкові реформи Мальдів [24]

У 2010 р. Уряд Мальдів зіштовхнувся з кількома проблемами: збільшенням витрат, внаслідок складного географічного положення країни, несприятливою екологічною ситуацією та високою вартістю надання державних послуг. До 2010 р. у країні не було сучасної, всеохоплюючої системи оподаткування, тому реформа податкової системи була необхідною. У серпні 2010 р. Мальдівські органи внутрішніх доходів розпочали імплементацію реформи, а вже у жовтні почали впроваджуватись перші податкові зміни: загальний податок, туристичний податок та податок на прибуток підприємств.

Працівники податкового органу розуміли, що країну чекає спротив суспільства сплачувати нові податки, саме тому він вирішив, що необхідно провести широку інформаційну кампанію про переваги нової системи оподаткування. Так, було визначено три основних цілі комунікації:

- побудувати довіру суспільства до нових реформ;
- створити клієнтоорієнтований підхід та якісний сервіс для надання ефективніших послуг;
- запровадити регулярне інформування платників податків про переваги оподаткування, підкреслюючи зміцнення податкової системи.

Такі цілі супроводжувались правильними комунікаційними повідомленнями, які подавались через правильні канали комунікації, підібрані спеціально для конкретної аудиторії.

Так, серед активностей, які проводив Уряд були:

- консультації, виїзні семінари та лекції з акцентом на те, що нова система оподаткування приносить дохід для розширення та вдосконалення сервісних послуг бізнесу. Крім того, такі поїздки

завжди містили в собі розважальні активності, які допомагали суспільству стати «ближче» до державного органу, почати йому більше довіряти.

- побудова якісного податкового органу: підвищення його спроможності надавати кращі послуги, розвиток персоналу, який повинен швидко реагувати на запити громадськості та бути більш клієнтоорієнтованим;
- діджиталізація податкового органу, що дозволила б платникам податків здійснювати транзакції та запити через Інтернет;
- оновлення веб-сайту податкового органу та кабінету платника податків;
- просування податкової реформи в національних ЗМІ (телебачення, радіо) та соціальних медіа (Facebook, Twitter, Instagram).

У результаті податкові надходження країни подвоїлись у відсотках до ВВП з 11% у 2009 р. до 20% відсотків у 2013 р.. Аналізуючи податкову реформу Мальдів, можна виділяють кілька факторів, які вплинули на успіх імплементації реформи:

- лідерство Генерального комісара з Оподаткування;
- молодий та мотивований персонал податкового органу;
- технічна допомога від міжнародної організації;
- якісна комунікаційна та інформаційна кампанія.

У підсумку бачимо, що комунікація є невід'ємною частиною імплементації політик. Проте вона завжди має йти разом з якісною імплементацією самої політики, тобто без якісного політичного аналізу та доведеної результативності прийнятого рішення комунікація буде не потрібна, адже фактичних результатів політик не буде. Крім того, в кейсі прослідковуються три фактора, які є важливими складовими імплементації, описаними в Розділі 1: лідер, команда та наявність ресурсів.

Розглянемо кейс №2. Податкові реформи Сьєрра-Леоне [25]

У 2008 році Уряд Сєрра-Леоне також зіштовхнувся з проблемою неефективного податкового органу та загалом податкової системи. Так, з'явилась ідея податкових реформ в країні. Вона полягала в:

- модернізації Національного органу доходів і зборів, включаючи також митницю;
- запровадження податку на товари та послуги.

Реформа податкового органу включала створення ефективного державного органу та запровадження принципу самооцінки (self-assessment principle) для підтримки громадян та бізнесу. Цей принцип полягає у тому, щоб змусити платників податків декларувати всі свої доходи, а в кінці року отримувати знижки та відрахування, на які вони мають право, з податку на прибуток. Після аналізу основних стейкхдерів та їх сприйняття реформи, Уряд Сєрра-Леоне зрозумів, що загалом суспільство було позитивно налаштоване до податкової реформи, проте деяка частина громадськості, як бізнес та, власне, працівники податкового органу показували недовіру, особливо щодо митної реформи та загального податку на товари та послуги.

Так, Уряд вирішив розпочати велику комунікаційну кампанію, яка складалась з наступних кроків:

- загальнодержавна комунікаційна кампанія, яка полягала в інформуванні платників податків про нову податкову систему та важливість сплати податку на прибуток;
- регулярне інформування ЗМІ про реформу.

Серед комунікаційних активностей, які Уряду вдалося реалізувати в межах загальнонаціональної кампанії було багато різних креативних заходів. Зокрема, Уряд вирішив замовити пісню в одного з найпопулярніших гуртів країни «The Jungle Leaders» про переваги податкової реформи. Пісня описувала переваги нової системи оподаткування та надання податкових послуг. Вона стала хітом, адже грала на всіх радіостанціях країни, музичних каналах, барах та клубах.

Крім того, для підняття довіри до податкового органу, його представники організували регулярні поїздки в регіони та розповідали про реформу на місцях. Основною їх темою була важливість звітування та подання декларацій платниками податків. Такі регіональні воркшопи, лекції та семінари відвідали понад 1,5 тис учасників. Також команда податкового органу регулярно була присутня в медіа просторі, вони навіть вдалися до вірусної комунікації, коли відправляли повідомлення громадянам на телефони про реформу.

Запровадження self-assessment principle разом з потужною комунікаційною кампанією дали свої результати. Податковий орган зареєстрував у 2009 р. на 11% більше платників податків, ніж у 2008 р. та на 35% більше, ніж у 2007 р.

Цікавим та корисним для нашої країни видається кейс № 3. Антикорупційна реформа в Індонезії [26]

До 2011 р. Індонезія була надзвичайно корумпованою країною. Незважаючи на стрімкий економічний ріст, в 2011 р. за рейтингом Transparency International's Corruption Perceptions Index Індонезія займала 111 позицію з 185 існуючих позицій. У цьому ж році країна прийняла дуже суворе антикорупційне законодавство, яке дозволило антикорупційному органу – Комісії з ліквідації корупції – відкривати провадження проти чиновників та політиків. Проте, реформа проявлялась не тільки в законодавчій рамці. Боротися з корупцією вирішили додатковими методами. Зокрема, комунікаційними кампаніями та діалогом з громадськістю. Адже проблема полягала дуже глибоко: потрібно було навчити людей не брати хабарі.

За основний напрям комунікаційний політики був вибраний діалог з громадськістю. Він проявлявся у висвітленні антикорупційної теми через різні види мистецтва: кіно, музику, театр тощо. Антикорупційна агенція регулярно залучала різні креативні агенції для розробки правильних меседжів та креативів для різної аудиторії.

Серед популярних комунікаційних кампаній можна виділити випуск короткометражних фільмів. Індонезія створила разом з професійними режисерами щонайменше сім фільмів про проблеми та шкоду корупцію, включаючи чотири документальних. Всі вони демонструвались у багатьох місцях по всій Індонезії, включаючи громадські поїзди, літаки, місцеве та національне телебачення. Крім того, до деяких фільмів Уряду вдалось залучити громадськість. Кожен бажаючий міг взяти участь в конкурсі та подати свою заявку на створення фільму.

Уряд Індонезії намагався достукатись до різної аудиторії, зокрема були комунікаційні кампанії націлені виключно на молодь. Уряд зміг створити партнерство разом з сучасною молодіжною панк-групою Marjinal. Така співпраця повторювалась ще кілька разів.

На нашу думку, творчі кампанії - це чудовий спосіб залучити людей до питань боротьби з корупцією, повільними кроками змінювати їх культуру та ставлення до корупції. Після активних комунікаційних кампаній та введення антикорупційного законодавства Індонезії вдалось підняти на кілька сходинок вгору. У 2020 р. вона займає 102 позицію зі 180 існуючих.

Проаналізуємо досвід Лаосу у введенні податку на додану вартість у кейсі №4. [27]

У травні 2009 р. в Лаосі Уряд вирішив ввести податок на додану вартість. Разом з тим, він вирішив запровадити глобальну комунікаційну кампанію, адже передбачалось, що буде великий спротив суспільства до нововведень.

Основною ціллю комунікаційної кампанії було сформувавши обізнаність суспільства про податок на додану вартість та його переваги. Уряд вирішив зробити акцент на рекламній кампанії і не прогадав.

Комунікаційна кампанія складалась з кількох наступних активностей:

- діджитал реклама на національному телебаченні та інших лаоських каналах у пікові години;
- близько 85 аудіо-роликів зроблених для радіо;

- друкowana реклама в журналах та газетах, роз'яснювальні брошури та буклети;

Результати комунікаційної кампанії були вражаючі. Опитування показали, що 72 % з 143 респонденти були ознайомлені з комунікаційною кампанією в результаті висвітлення у ЗМІ, ще 45 % знали ключові повідомлення кампанії. 84% сказали, що кампанія була корисною та дійсно допомогла їм дізнатися більше про систему ПДВ та її переваги, а 83 % опитаних підтвердили, що кампанія сприятливо вплинула на уявлення суспільства про ПДВ. Результати перших трьох місяців комунікаційної кампанії були дуже позитивними. Реєстрація платників податків збільшилась на 60%, а збір податку на додану вартість на 40%.

Так, ми розглянули чотири приклади урядових комунікацій, в яких результатом регулярного та креативного інформування суспільства є успішність реформи. Тепер розглянемо інший метод комунікації, за якого Уряд прагне не просто проінформувати суспільство про переваги політики, а безпосередньо змінити його поведінку, не піднімаючи питання до нормативного рівня.

Розглянемо наступний кейс № 5, який присвячений досвіду вакцинації у Сінгапурі. [28]

Не секрет, що не тільки в Україні до вакцинації відносяться обережно та насторожено. Таке відбувається через швидкий розвиток подій з COVID-19, коли інформація про вакцину, її тестування та результати поширюється швидко та неконтрольовано. Так, з часом суспільство втрачає розуміння, де є правдива інформація, а де – ні.

Розглянемо приклад комунікації Уряду Сінгапура про підвищення усвідомленості суспільства про важливість вакцинації. Уряд Сінгапуру, як і український уряд та будь-який інший теж зустрівся з проблемою надмірної та не завжди достовірної інформації про вакцинацію від COVID-19. Однак вирішивши, що поінформоване населення – це довіра до Уряду та до вакцинації, держава розпочала активний комунікаційний процес.

Основними цілями в комунікації були:

- донести точну та правильну інформацію про вакцинацію до всіх вікових груп населення різними каналами комунікації: Telegram, Instagram, TikTok, WhatsApp.
- донести точну та правильну інформацію про вакцинацію до тих груп населення, які не використовують діджитал ресурси;
- отримати зворотній зв'язок від сінгапурців про їх знання щодо вірусу та вакцинації.

Крім того, Уряд запустив велику комунікаційну кампанію «#IGorMyShotSG, яка складається з роз'яснювальних відео з експертами, відео із Сінгапурськими зірками для підвищення мотивації вакцинуватись, роз'яснювальні інфографіки, відео з відповідями на найпоширеніші запитання щодо вакцинації. Крім того, Уряду вдалось запустити масовий челендж щодо вакцинації. І це все на чотирьох різних мовах. [29]

Показовими результатами такої комунікації є те, що за останній рік кількість підписників у створеному урядом WhatsApp збільшився з 7 тис. до 1,2 млн., а через створені онлайн-діалоги з сінгапурцями, Уряд отримав понад 59 тис. відгуків.

Так, розглянувши різні приклади, коли комунікація стає частиною імplementованої політики підсумуємо, що від її успішності залежить не тільки прийняття державної політики суспільством, але і його поведінка.

2.2. Аналіз успішності деяких реформ в Україні за допомогою моделі циклу реалізації політик (в частині комунікацій)

В Україні увагу комунікаціям почали приділяти після Революції Гідності. Тоді ж почалось активне втілення реформ, які чекали своєї реалізації багато років. Для якісної комунікації цих реформ Уряд навіть створив спеціальний орган - Міністерство інформаційної політики у 2014 році. [30] Тоді ж Уряд створив національне телебачення – Національну суспільну телерадіокомпанію України (НСТРК) [31] Воно має забезпечувати незалежність інформації.

На жаль, навіть враховуючи ці зміни в Україні, доводиться констатувати, що комунікація Уряду є дуже обмеженою. У прес-службах та відділах з комунікацій при міністерствах та агенціях спостерігається брак людських ресурсів та недостатньо кваліфікований персонал. В основному, їх роль вбачається в інформуванні ЗМІ про діяльність Уряду, а часто тільки про діяльність міністрів. Проте, цього недостатньо для того, щоб якісно донести суспільству інформацію про зміни. Урядові структури не мають комунікаційних стратегій, навичок кризового менеджменту, а також належного досвіду планування інформаційних кампаній. Відповідно інформація, яку вони комунікують часто не доходить до суспільства.

Розглянемо, зокрема результати загальнонаціонального дослідження проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова у 2019 р.[32] За даними дослідження лише 19% населення задоволені тим, як уряд інформує суспільство про свою роботу та реформи, 28% опитаних вважає, що інформації про діяльність уряду недостатньо, водночас 29% стверджують, що інформації багато, але вона незрозуміла звичайній людині.

Водночас, слід зауважити, що в Україні є деякі успіхи в комунікації реформ. Зокрема, однією з найуспішніших реформ в Україні вважається реформа децентралізації. Опитування громадської думки населення проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова у 2019 р. виявило, що українці вважають, що нова влада почала успішно здійснювати реформу децентралізації та регіонального розвитку, антикорупційну реформу та реформу охорони здоров'я. [33] Так ця думка підтверджується й іншими опитуваннями. У 2018 р. 69 українських експертів, серед яких голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко, виконавчий директор Transparency International Ukraine Ярослав Юрчишин, шеф-редактор інтернет-видання "Детектор медіа" Наталія Лигачова та інші експерти також зазначили, що однією з найуспішніших реформ в Україні є реформа

децентралізації. [34] Цьому є ще одне підтвердження: дані щорічного всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування». У 2020 р. дослідження показує, що 59% українців або відчули покращення від реформи децентралізації або ж очікують на нього [35].

Спробуємо відповісти на запитання: чому реформа децентралізації виявилась однією з найуспішніших реформ в Україні? Ставлення до реформ є залежним від поінформованості про неї, а реформа децентралізації є чудовим підтвердженням цьому. Для цього проаналізуємо ще одні дані: третю хвилю всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: думки і погляди жителів територіальних громад, які пройшли процес об'єднання в 2015-2018 рр.»[36] Тут чітко прослідковується ситуація, коли ставлення до реформи залежить від обізнаності про неї. Зокрема, якщо серед добре обізнаних жителів громад 77% підтримують реформу, то серед тих, хто вже лише «дещо знає», рівень підтримки складає 60%. А серед тих, хто нічого про це не чув – лише 34%.

Важливо також ще раз наголосити на тому, що успіх реформи залежить не тільки від успішної комунікації, але від її успішної імплементації. Результати опитування показали наступну тенденцію: лише третина жителів об'єднаних громад (31%) помітили позитивні зміни на краще у своїх населених пунктах, а 25% змін ще не помітили, але вже чули про них.

Так, автором було прийняте рішення провести власне дослідження та виявити роль комунікації на стадії імплементації політик на прикладі трьох реформ. Це допоможе довести або спростити взаємозв'язок успішності політики від її комунікаційної складової.

Гіпотеза мого дослідження: в Україні слабка комунікація політик, що негативно впливає на якість імплементації самої політики.

Тож, виникає питання: як визначити, яка комунікація є успішною, а яка - ні? Комунікація політик є успішною, коли людина знає та розуміє про що

реформа (обізнаність) та формує власне позитивне або негативне ставлення (підтримка\не підтримка).

Для дослідження було обрано якісний метод дослідження, а саме - глибинні та експертні інтерв'ю. Якісний метод дозволив дослідити саме повноцінне та глибоке розуміння реформи її основними стейкхолдерами на всіх рівнях. А формат глибинних інтерв'ю дозволив зрозуміти особисте ставлення стейкхолдерів до політики, виявити безпосередні фактори та чинники, які вплинули на сприйняття політики. Вид моїх глибинних інтерв'ю – напівструктуровані. Кожному інформанту я задавала схожий перелік питань, з якими можна ознайомитись нижче. Крім того, для кількох спікерів-експертів я застосовувала формат експертних інтерв'ю для виявлення експертної оцінки досліджуваного явища.

Державні політики, які досліджуються: медична реформа (первинна ланка), реформа нової української школи (НУШ) та реформа державного управління. Кожна з реформ вже триває певний проміжок часу. Це означає, що однозначно неможливо зробити висновок про їх успішність, адже вони є незавершеними та важко оцінити їх безпосередні наслідки, однак кожна реформа вже має свої проміжні результати, які теж можна взяти за основу успішності.

Учасники опитування: по кожній реформі три-п'ять своїх стейкхолдерів: експерт, передовий реалізатор та споживач послуг (рис. 2. 3)

Учасники опитування



Рис 2.3 Складено автором

Кожного учасника глибокого інтерв'ю я обирала беручи до уваги різні конкретні критерії. Розглянемо ці критерії на прикладі реформи нової української школи. Експерт – це особа, яка зможе дати точне розуміння комунікації політики та успішності її імплементації, тобто допоможе побудувати вплив комунікації на імплементацію реформи. Міський голова – передовий реалізатор, який є дуже важливою особою на початкових стадіях імплементації реформи. Комунікація для первинних реалізаторів має бути чіткою та доступною, адже це люди, які відповідають за подальші кроки політики. Комунікація має сформувати довіру до політики, яку первинні реалізатори будуть впроваджувати та поширювати далі. (1.3. Стадія імплементації у моделі циклу реалізації політик). Серед основних стейкхолдерів реформи доцільно виділити батьків та дітей. Враховуючи, що діти не можуть дати об'єктивну оцінку якості реформи, я опитала батьків, які є безпосередніми споживачами послуг реформи нової української школи. Комунікація для них має мати інформаційну та роз'яснювальну функцію. Це аудиторія, до якої найважче достукатись, адже тут не можна просто спустити розпорядження або наказ (як це можна зробити для директорів шкіл).

Запитання, які я використовувала у своєму дослідженні розміщені у додатку А.

Проаналізуємо кейс № 1, який стосується впровадження медичної реформи в Україні. [37]

Спочатку розберемо реформу медичної системи (первинної ланки). Поглянемо на неї з точки зору експерта реформи, медика та споживача послуг (пацієнта). Їх визначено основними стейкхолдерами реформи. Однак спершу варто оцінити успішність реформи. Звернемось знову до останніх досліджень громадської думки про реформи в Україні, проведеної в 2019 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова. Так, українці вважають реформу охорони здоров'я першочерговою, проте лише 9% вважає, що вона успішно реалізується новою владою. У 2018 р. за даними цього дослідження лише 6% вважали цю реформу успішною. Також дані дослідження 2018 р. показали, що медичну реформу повністю та в основному підтримують лише 26%, а повністю або в основному не підтримують – 61% .

Зі слів експерта реформи комунікація реформи медичної системи відбувалась системно, проте не достатньо якісно для населення. Основними каналами, якими інформація доходила до споживачів були ЗМІ, Фейсбук-сторінка Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) та Національної служби здоров'я України (НСЗУ). Зауважимо, що у медичній реформі було «обличчя реформи», що зі слів експерта є дуже важливим, щоб встановити довірчі зв'язки з суспільством. Він також стверджує, що Уряд міг би якісніше комунікувати реформу, адже до основних споживачів інформація доходила в складному формулюванні та неправильними каналами комунікації (мається на увазі, що багато пацієнтів не сидить у Facebook МОЗ та не читають урядові канали комунікації), тому для них мали б бути відібрані інші канали. Така думка підтверджується вищенаведеним дослідженням 2016 р., коли здавалося б масові реформи в Україні було розпочато, і суспільство було глибоко інтегровано в їх реалізацію, однак дані опитування показали, що лише 10%

задоволені інформування Уряду, а 30% вважає, що інформації, яку надає Уряд замало, ще 25% нарікає на її незрозумілість.

Перейдемо до аналізу думок передового реалізатора реформ та споживача. Для ролі передового реалізатора реформ було обрано лікаря первинної ланки медицини [додаток В]. Він підтвердив, що основними каналами комунікації були перелічені вище ресурси, про зрозумілість та доступність інформації він зазначив: «Я не можу говорити про всіх лікарів-керівників ЗОЗ. Загалом якщо керівник(ця) ЗОЗ або лікар(ка) був зацікавлений у реалізації змін і покращенні менеджменту у своїй лікарні, то потрібну інформацію можна було знайти. Основна проблема в тому, що багато представників медичної спільноти не зацікавлені у змінах і реформі, вони суперечать цьому, захищаючи власні інтереси». З цих слів можна зробити висновок, що присутня недостатня комунікація від Уряду про важливість, цінність, мотивацію здійснювати реформу, її перспективи. Формування довіри на місцях – є важливою умовою успішної реалізації реформи (див. розділ 1.3). Така довіра формується шляхом регулярної та правильної комунікації через зручні для передових реалізаторів канали. Тут не йдеться про соціальні мережі або ЗМІ, йдеться про регулярні зустрічі, конференції, роз'яснювальні семінари, обговорення, фокус-групи тощо. Також опитаний заявив, що у нього не було можливості надати зворотній зв'язок про хід та реалізацію реформи, це доводить, що думка на місцях не враховувалась Урядом. Крім того, лікар вважає, що Уряд не популяризував достатньо реформ, «ті, хто цікавився реформою – про неї дізнавався, ті хто не цікавився – залишається осторонь будь-якої інформації, однак вона ж стосується всіх громадян, всі повинні знати, як підписувати декларацію та для чого це потрібно».

Цікавою є також позиція пересічного громадянина, який підписав декларацію з лікарем. Він підтвердив, що урядові канали комунікації не давали вичерпної інформації про реформу. Найбільше інформації опитаний дізнавався зі ЗМІ, інформаційних джерел МОЗ [38], а також FB-сторінки Уляни Супрун.[39] Цитуючи інформанта, сама ідея підписати декларацію з

лікарем у нього з'явилась через так зване «сарафанне радіо»: друзі та колеги масово почали підписувати декларації, що змусили інформанта більше дізнатися про цей процес та також підписати декларацію. Та все ж таки чіткого алгоритму комунікацій від Уряду для того, щоб залучити людей, які не читають урядові канали та не слідкують за політичними особами та подіями, не було. На питання про взаємозв'язок між комунікаційними компаніями з приводу популяризації реформи та її успіхом, інформант відповів: «Якщо я вже чула про медичну реформу та мінімально знаю, що відбувається в цій сфері – це є вже частковим успіхом реформи, адже я розумію, що Уряд принаймні намагається щось реформувати та змінити. Просто я зовсім нічого не чула про пенсійну чи соціальну реформу, тому мені здається, що там немає ніякого реформування». Така думка означає, що правильні комунікаційні повідомлення про політику, висунуті в публічний простір можуть вже викликати в громадян довіру до реформи. У нашому випадку допомогти першими підписати декларацію з хорошим лікарем та поширювати цю інформацію серед інших.

Проаналізуємо кейс № 2, який стосується впровадження реформи нової української школи (НУШ) [40]

Реформа нової української школи розпочалась у 2017 р. з нового закону «Про освіту». Вже у 2017 навчальному році нові стандарти тестували у 100 школах по всій країні, а в 2018 р. всі українські першокласники почали навчатися за новою системою. [41]

Центр економічної стратегії провів соціологічне опитування щодо поінформованості та підтримки населення реформи нової української школи «Критичне мислення проти популізму». [42] Так, лише 17,3% населення багато знають про реформу, тоді як 49,4 дещо знають, а 33,3% знають мало або взагалі нічого. Важливо зазначити, що серед тих, хто знає про реформу, рівень її підтримки є вищим. Попередньо ми довели, що впровадження реформи буде йти швидше та легше серед тих груп на населення, які підтримують реформу.

Для аналізу успішності реформи автором проаналізовано думку трьох основних її стейкхолдерів: журналіста-експерта, батьків та директора. З метою отримати повнішу інформацію, ми поспілкувались з двома директорами: один з них працює в регіоні – сільській школі, інший – раніше працював в школі у м. Києві, нині є освітнім експертом.

Спочатку проаналізуємо думку директора-експерта, з ким я спілкувалась, він зазначає, що «Суспільство дуже мало знає про реформу нової української школи. Серед офіційних джерел інформації, з яких комунікувалась реформа – це урядові каналів комунікації [43] та сайт нової української школи [44] Проте проблема полягає у тому, що деякі батьки нерегулярно слідкують за такими каналами, а то й взагалі не слідкують. Для такої цільової аудиторії основним каналом комунікації має бути медіа, куди має входити і ТВ, і радіо, і діджитал ресурси». Його слова доводять необхідність створення окремих комунікаційних кампаній для окремих аудиторій. Крім того, він вважає, що Уряд не дуже якісно комунікував реформу суспільству, тому що більшість батьків дізнається про реформу через «сарафанне радіо», завдяки їх оточенню.

Про якість донесення інформації до передових реалізаторів, директор зазначив, що комунікація відбувалась, але люди на місцях були не готові та не мотивовані до змін. Про взаємозв'язок між комунікаційними кампаніями з приводу популяризації реформи та її успіхом, була надана така відповідь: «Такий зв'язок, безумовно, є. Кожна реформа перед тим як стати успішною спершу має подолати спротив оточення, люди не люблять зміни, вони довго їх приймають. Саме для того, щоб цей спротив швидше пройти і потрібна комунікація, яка дозволить безболісно пояснити суспільству потребу у змінах та результати цих змін. Адже будь-які реформи не відбуваються за два-три роки, це завжди «гра в довгу», а реального результату треба чекати ще кілька років після закінчення реформи. Про це треба говорити людям, доносити їм реальний стан справ та пояснювати чому зараз «реформа не є поганою», їй просто треба дати час розгорнутись»

У свою чергу, директор регіонального рівня зазначив, що про реформу НУШ він дізнавався з ТВ та місцевої влади, йому також здається, що на місцях не до кінця розуміють зміст реформи та як її втілювати. Він сам чесно зізнався, що деякі речі, передбачені законом та рекомендаціями МОН, просто не працюють в школах, бо «потрібна регулярна робота з вчителями та директорами, а не точкова комунікація раз в місяць».

Крім того, я також взяла інтерв'ю у двох батьків, у яких діти або вже ходять в перший клас або скоро підуть. Їхня думка лише підтверджує слова попередніх інформантів про те, що реформа складно доходить до суспільства. Зокрема, один з батьків зазначив, що дізнався про нову українську школи лише тоді, коли його дитина пішла у перший клас, інший відзначив, що вже знав про цю реформу, проте від інших батьків – «сарафанне радіо». Відсутність знань в батьків про реформу добре прослідковується у відповідях на питання про результати нової української школи. Дехто каже, що основною зміною є відхід від радянського підходу у навчання, однак конкретизувати сказане не може. Інший інформант говорить про «погано працюючу групу продовженого дня та неякісне харчування 6-річних дітей», хоча реформа нової української школи – це про зміну підходів у навчанні, а не про харчування та групу продовженого дня.

Показовою є відповідь одного з батьків про комунікацію реформи: «Мені, як тату, ніхто нічого не пояснював, я не бачив жодної комунікаційної кампанії, і не знав як працює нова українська школа, до того часу поки не віддав дитину у перший клас. Самі школи навіть не популяризують нову систему навчання. Відчуття ніби нічого не змінилось».

Проаналізуємо кейс № 2, який стосується впровадження реформи державного управління [45]

У 2016 р. розпочалась реформа державного управління. Для її реалізації були схвалені «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 рр.» і відповідний план заходів. Одним з основних напрямків реформи було покращення управління людськими ресурсами та управління,

орієнтоване на результат, що передбачало створення нових структурних підрозділів, посад та набір нових людей. Так, частиною реформи стало створення директоратів – підрозділів, які мають займатись формуванням політик. Вони розглядалися як один із основних рушіїв довгоочікуваних реформ та мали забезпечити «підвищення ефективності уряду та спроможності міністерств». У 2019 р. Лабораторія законодавчих ініціатив видала тіньовий звіт «Громадська оцінка реформи державного управління», в якому окрім дослідження ходу та результатів реформи, організація також провела опитування державних службовців діючої реформи державного управління. В опитуванні взяли участь понад 500 респондентів, які представляли: місцеві державні адміністрації — 44%, ЦОВВ і їх територіальні управління — 32%, інші — 24%

Так, на питання наскільки є успішною реформа державної служби у сприйнятті державних службовців, 35% відповіли, що є успішною, 24,8% - не є успішною та 40,2% зазначили, що не бачать реформи [46]

У цьому кейсі автором було опитано трьох стейкхолдерів реформи: експерта реформи, першого реалізатора (дві особи, які першими на собі відчули зміни реформи: представник ЦНАП та державний експерт, який прийшов на державну службу в 2017 р.), а також споживача державних послуг.

Варто зазначити, що три інформанти (експерт, представник ЦНАП та державний експерт) зазначили, що реформа державного управління на початку своєї імплементації активно просувалась та популяризувалась. Один з них зазначив: «Я знаю багато комунікаційних кампаній, пов'язаних з реформою державного управління. Вони відбувались і через Кабмін, і через окремі міністерства, і через міжнародні проекти. Уряд намагався таргетовано працювати також із громадським сектором, щоб змотивувати їх подаватись на державну службу.» Крім того, всі троє зазначили, що реформа є частково успішною та додали, що «найважливіше тут – це політична воля, якщо у влади немає розуміння цінності реформи державного управління, то рухатись реформа не буде» [додаток С]. Схожою є відповідь звичайного споживача,

який теж відчув на собі реформу державного управління через отримання послуг в ЦНАП. Він зазначив, що чув про так звану «нову державну службу» та бачив рекламу на телебаченні. У результаті його відповідь щодо успішності реформи була наступною: «Коли я побачив оновлені ЦНАП, я зрозумів, що реформа є, і вона, здається, вдалась. Крім того, свого часу про неї говорили всі: від тодішнього Президента до пересічного громадянина».

Відповіді стейкхолдерів реформи доводять, що реформа державного управління є частково успішною, про неї знають та усвідомлені багато українців, передові реалізатори підтримують її, а отримувачі послуг знають про те, що реформа відбувалась. Це доводить те, що коли уряд докладає зусилля для того, щоб інформувати стейкхолдерів реформи про її хід та результати, то довіра до реформи та обізнаність про реформу збільшується.

Висновки до розділу

Активне реформування України розпочалось у 2015 р. Впродовж 2015-2021 рр. впроваджувалось та імплементувалось багато різних реформ, однак не всі вони є успішними. Проаналізувавши одну з найуспішніших реформ 2014-15 рр. – реформу децентралізації – можна побачити, що одним з факторів її успішності є активна інформаційна діяльність уряду щодо розповсюдження інформації про реформу: реклама на телебаченні та радіо, банери, інфографіки, окремий сайт, круглі столи та семінари для представників місцевої влади.

Так, однією з частин успішної імплементації реформи є поінформованість населення та формування позитивного ставлення, довіри до неї. Для того, щоб довести цю гіпотезу автором було проведено три дослідження актуальних реформ в Україні: нової української школи, реформи державного управління та медичної реформи. У результаті відповіді інформантів підтверджують взаємозв'язок між комунікацією про реформу та її успішністю.

РОЗДІЛ 3

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИК В УКРАЇНІ

3.1. Обґрунтування необхідності та доцільності впровадження етапу комунікації в стадію імплементації політик в Україні

Комунікація має стати невід’ємною частиною імплементації політик в Україні, адже це саме той інструмент, який допомагає Уряду реалізовувати політики краще. Він допомагає ефективно та безболісно для суспільства впроваджувати зміни, а також забезпечує виконання демократичних обов’язків держави.

Аналізуючи власне дослідження та міжнародні практики, виділимо кілька основних функцій комунікаційного етапу, які обґрунтовують необхідність його впровадження:

- підвищення підтримки та довіри суспільства до окремих політик та державних органів;
- підвищення обізнаності громадян про зміни в країні;
- виконання демократичних обов’язків державних органів, як форма звітування перед суспільством;

Проаналізуємо кожну з цих функцій.

По-перше, це підвищення підтримки та довіри суспільства до окремих політик та державних органів. Діалог держави та суспільства – це один з основних елементів успіху будь-якої політики. Так як один із принципів клієнтоорієнтованості в бізнесі – це постійна комунікація з клієнтом, так клієнту можна вчасно пояснити проблеми, які виникають, швидко їх вирішити, відслідкувати поведінку клієнта та краще зрозуміти його потреби. Зі сторони клієнта такий підхід завжди буде високо оцінений і, скоріш за все, клієнт повернеться в наступний раз за послугою або точно порадить такий бізнес своїм друзям. Не варто забувати, що основний стейкхолдер держави –

це суспільство і для того, щоб зрозуміти його потреби з ним потрібно вести діалог.

Результати мого дослідження реформи децентралізації та інших досліджуваних реформ (державного управління, НУШ та медичної сфери) свідчать про те, що якщо суспільство розуміє або, принаймні, знає про зміни, які проводяться урядом, то тоді ці зміни сприймаються як радше позитивні, ніж негативні, громадськість намагається дізнатися більше про реформу, обговорює її, формується довіра до Уряду, тому що «він щось робить в цій сфері». Крім того, правильна комунікація для тих, хто першими реалізовує реформу дозволяє їм якісніше впроваджувати зміни, мотивує їх. Суспільство відчуває, що влада намагається вести діалог з ним.

Правильна та регулярна комунікація може не тільки підвищити успішність реформи, але й вплинути на формування довіри суспільства до державних органів, створити позитивний імідж для державних органів. Відомий політолог Френсіс Рурка зазначив: «У кінцевому результаті єдиним та найважливішим споживачем державних послуг є суспільство. Саме тому та державна структура, яка зможе завоювати довіру громадян може обґрунтовано розраховувати на подальшу його підтримку. Влада дає владу. І як тільки державні органи зможуть побудувати надійні стосунки з громадськістю, то ніякі політики потім не зможуть це зіпсувати» [47]

Варто не забувати, що виконавча гілка влади не є вільною у своїх комунікаціях та висловлюваннях. Органи державної влади повинні підтримувати рішення своїх політичних очільників та не можуть самостійно пропагувати ті рішення, які вважають правильними. Виконавча влада повинна пасивно реалізовувати всі спущені «зверху» політичні рішення за принципом «державним агентствам слід бачити, але не чути».

Однак, незважаючи на таку обмеженість в комунікації, маємо ситуацію, коли державні органи можуть мати сильнішу та впливовішу репутацію, ніж законодавча гілка влади. За умов, коли рівень державного управління є високим, а політики імплементуються швидко та ефективно, включаючи

регулярну комунікацію про їх хід та результати, то державний орган може сформувати високий рівень підтримки громадськості. Так, якщо громадськість довіряє, то політикам складніше буде прийняти рішення, яке суперечитиме позиції державного органу. На жаль, в Україні ніхто не турбується про імідж міністерств та інших державних агенств і, зазвичай, поточна комунікація, яка відбувається від міністерства більше орієнтована на розповідь про свого політичного очільника, аніж про зміни та хід реформ.

Друга функція комунікаційного етапу – це підвищення обізнаності громадян про зміни в країні. Комунікаційні інструменти допомагають донести інформацію до ширшого кола потенційних споживачів, повідомити громадськість про нові закони та програми, сприяти досягненню цілей державних органів через комунікаційні кампанії, які заохочують (або навпаки) певну поведінку.

В межах дослідження комунікаційної політики державних органів в Україні з'являється таке питання: “Якщо державний орган пропонує послугу, але ніхто про неї не знає, то чи дійсно він надає цю послугу?”. Якщо програмою державних послуг користується малий відсоток громадян, то вона є невдалою. Функція державного управління – це залучення та інформування потенційних клієнтів про послуги, якими вони можуть скористатися. Недостатньо просто пропонувати послуги, тим, хто вже знає про них, потрібно розширювати кількість споживачів. Люди повинні знати про державну політику або програму для того, щоб нею користуватись.

Для точного охоплення аудиторії державні органи можуть використовувати платне та безкоштовне висвітлення у ЗМІ та створювати широкі комунікаційні кампанії. Це завжди ефективний метод достукатись до аудиторії, незалежно від того, чи йдеться про вакцинацію або ж підвищення обізнаності про медичну реформу.

Крім того, комунікаційні заходи також можуть сприяти зменшенню витрат державних органів на забезпечення виконання того чи іншого

нормативно-правового акту шляхом поширення комунікаційних кампаній щодо переваг добровільного дотримання законів та програм.

Ще один метод підвищити обізнаність суспільства щодо політик можна шляхом створення якісного та ефективного державного органу. Наприклад, деякі державні органи мають таку посаду як омбудсмен. Він досліджує та аналізує скарги клієнтів та замовників, а потім намагається виправити знайдені помилки. Так, якість роботи державного органу покращується, відповідно, покращується якість надання послуг. Зокрема, в Україні існує освітній омбудсмен, омбудсмен з прав дитини та людини.

Ще один аспект використання комунікаційних інструментів для покращення роботи державного органу полягає в спробі побачити діяльність організації збоку. У приватному секторі такий процес можна порівняти з процесом «таємного покупця». Так, практика дивитися на організацію очима споживача є корисною і в публічному секторі. Зокрема, варто можна розпочати з дослідження сайту державного органу, перейти до якості надання сервісу, послуг та постійно задавати питання, які можуть виникнути перед споживачем. Наприклад, чи легко знайти веб-сайт організації? Інформація на сайті написана доступною та простою мовою? Чи достатньо інформації на сайті, щоб задовільнити потребу споживача? Чи працівники організації доброзичливі, корисні та ввічливі? Швидкість надання послуг?

Дослідження цих деталей допомагає зрозуміти досвід взаємодії споживача з державним органом. У бізнесі такий фокус на деталях називають «clue management», що означає, що кожна деталь повинна бути ідеально відпрацьованою, адже від цього залежить репутація бізнесу як клієнтоорієнтованого.

Щодо клієнтоорієнтованості державного органу, то в Україні є чудовий приклад реформи державного управління. Зокрема, моє дослідження показує, що люди, які отримували послуги в ЦНАП (що відбувалось у два рази швидше, ніж при безпосередньому зверненні до того чи іншого органу) автоматично вважали, що реформа державного управління впроваджується та рухається.

Далі люди поширювали цю інформацію серед своїх знайомих та друзів шляхом «сарафанного радіо». Це доводить тезу, що покращення якості надання послуг теж може бути комунікаційним інструментом.

Наступна функція комунікаційного етапу – виконання демократичних обов'язків державних органів, як форма звітування перед суспільством. «Комунікація є основною передумовою демократії» [48] Це означає, що до обов'язків державного службовця входить відповідь на запити засобів масової інформації, звітування перед виборцями про діяльність державного органу та загалом відповідальність перед громадськістю. Це зобов'язання, які не можна ігнорувати.

Велика різниця між публічним та приватним сектором в тому, що в умовах демократії державні службовці повинні займатися певною діяльністю, яка передбачається як обов'язкова умова уряду. Наприклад, урядові менеджери повинні відповідати на запити від ЗМІ. Так само, враховуючи центральну роль громадської думки в демократії державні службовці зобов'язані звітувати перед громадянами про роботу органу та розпорядження коштами платників податків. Враховуючи все вищезазначене, можна вважати комунікацію невід'ємною частиною імплементації політик в державних органах.

Для ефективного донесення інформацію про політики до суспільства Уряд має співпрацювати зі ЗМІ. Державні службовців підзвітні громадськості. Це передбачає зобов'язання державних службовців працювати прозоро, включаючи обов'язок відповідати на запитання ЗМІ та запити громадськості. ЗМІ – це також інструмент демократії. Він створений для того, щоб громадяни могли отримати прозору та незалежну інформацію в тому числі і про те, як функціонують державні органи, чи правильно вони реалізують та впроваджують політики. Так, ідеальною моделлю демократії є співпраця державних установ із засобами масової інформації. Однак часто така співпраця просто неможлива через низку факторів: ЗМІ не хочуть співпрацювати з державними органами, тому що вони мають негативний імідж

бюрократії, їх робота – це буденна та недраматична інформація, а також через капіталістичність ЗМІ – прагнення працювати з цікавішим та розважальнішими тематиками.

Демократичний обов'язок публічної підзвітності державного органу також повинен бути реалізований шляхом безпосереднього інформування громадськості в цілому. Як правило, це інформування про діяльність, зосереджену на виконаній роботі. Це інформація заради інформації, але вона сприяє досягненню мети інформованого громадянства. Класичним проявом публічної звітності є річний звіт державного органу. Він часто наповнений незрозумілою статистикою та, зазвичай, є дуже нечитабельним. Однак електронне урядування та електронна демократія допомогли революціонізувати публічну звітність. Тепер державні органи тепер можуть публікувати свої звіти на веб-сайтах, наповнюючи сухий текст цікавими інтерактивними зображеннями, відео та іншим. Інтерактивність цих технологій може стимулювати подальшу комунікацію між громадянином та державним органом, зокрема, якщо в звіті розмістити опитування, то можна отримати зворотний зв'язок від громадян. А якщо в цьому звіті буде використана проста та доступна пересічному громадянину мова, то такий інструмент як публічна підзвітність може стати хорошим елементом комунікації державного органу.

Розглянемо взаємодію органу державної влади та громадськості. Якщо бізнес або некомерційна організація може дозволити собі не відповідати на скаргу споживача, у їх випадку - це буде законно і нормально, то державні органи не можуть так зробити. Це тому, що для державного органу всі громадяни є споживачами послуг, тобто не тільки ті, які користуються послугами того чи іншого державного органу, а всі громадяни країни.

Однією з форм прояву такої відповідальності є вміння слухати громадськість. Активне слухання та звертання уваги до проблем громадськості може допомогти покращити роботу державного органу. Так, увага до суспільної думки може проявлятися в її регулярній оцінці та

моніторингу. Приватні компанії звикли витрачати кошти на опитування та дослідження, щоб переконатися, що вони розуміють погляди своїх клієнтів правильно, однак це чомусь не прийнято в державному секторі.

Інший аспект взаємодії громадян та державного органу проявляється у активній участі суспільства у прийнятті рішень. Для того, щоб громадяни могли надати якісний зворотній зв'язок та взяти участь в державному управлінні, вони мають бути достатньо поінформовані та розуміти наявну ситуацію. Участь громадян у державному управлінні - це спосіб дозволити громадськості впливати на прийняття рішень державного органу безпосередньо з «місця події». Так найпоширеніші форми участі громадян у прийнятті рішень є громадські слухання, консультативні комітети, фокус-групи, опитування, ярмарки, інформаційні бюлетені, дні відкритих дверей.

3.2. Пропозиції щодо використання комунікаційних інструментів у стадії імплементації політик в Україні

Аналіз кейсів впровадження трьох політик дозволив виділити кілька причин невдачі імплементації політик, пов'язаних із комунікаційним елементом. Однак основна проблема полягає в тому, що державні органи не розуміють не тільки те, для чого комунікувати про політику, а і те як це робити правильно. На жаль, тільки з початком реформи державного управління та створення директоратів в державних органах, а саме в міністерствах з'явилась посада державного експерта, який відповідає за комунікації політик. Раніше ніхто навіть не задумувався про необхідність такої функції. У паралельному приватному секторі ситуація зовсім інша. У кожній великій компанії є маркетинговий та піар відділи. Обидва відповідають за якісну промоцію продуктів компанії, адже від якісної промоції залежить і прибутковість компанії (як і у державному секторі від якісної промоції політик частково залежить її успішна реалізація). У цих відділах працюють десятки людей, які відповідають за реалізацію різних комунікаційних інструментів. До прикладу, базовий склад піар відділу будь-якої приватної кампанії – це головний піар менеджер, контент менеджер, редактор, копірайтер, SMM-менеджер, інфлюенс-менеджер, дизайнер. А є ще маркетинговий відділ, який більше займається рекламою та вираховує потенціальний прибуток від неї. Кожний з вищеперелічених спеціалістів має окрему функцію у величезній системі комунікацій компанії.

Тепер повернемося до ситуації в державному секторі, де одна людина в підрозділі міністерства має відповідати за всю комунікаційну політику відділу. Попри те, що кожний державний орган має свою прес-службу, вона не відповідає за стратегічні комунікації політик - більшість її корисних функцій поглинає одна поточна – відповідь на запити ЗМІ та громадськості, що теж важливо, але недостатньо для ефективної промоції політик.

Так, виділимо три базові комунікаційні принципи та методи, які сприятимуть покращенню імплементації політик в Україні та підвищенню ефективності державних органів у цьому напрямі:

- Створення комунікаційного відділу.
- Проведення глибоких якісних та кількісних досліджень для аналізу потреб аудиторії.
- Побудова комунікаційної стратегії державних органів та комунікаційних стратегій пріоритетних політик.

Розглянемо перший принцип – створення комунікаційного відділу. Комунікаційний відділ має складатись з не менш ніж чотирьох, п'яти осіб та одного-двох дизайнерів. Кількість комунікаційників або ж комунікаційних команд залежить від кількості напрямів, які реалізуються державним органом. Проаналізуємо Міністерство освіти та науки України. У ньому є п'ять основних напрямів: дошкільна, шкільна, позашкільна та інклюзивна освіта, професійна освіта, фахова передвища та вища освіта, наука та іновації, а також напрям цифрової трансформації. Кожен з цих напрямів щодня реалізовує свої проекти та продукує н-ну кількість нормативно-правових документів. А будь-які зміни\хід\результати політик повинні супроводжуватись інформаційним та комунікаційним супроводом. І це не просто прес-реліз на сайт державного органу – це регулярна комунікація в соціальних мережах, інфографіки, презентації, взаємодія зі ЗМІ, реклама. Так, одне з міністерств України вже працює за принципом «комунікації – це важливо». У Міністерстві цифрової трансформації під кожного із заступників Міністра існує своя команда комунікаційників, яка складається з двоє або троє осіб, які відповідають за напрям заступника. [49] Також в команді є три дизайнери, які допомагають створювати привабливі інформаційні продукти.

Розглянемо другий принцип – проведення глибинних якісних та кількісних досліджень для аналізу потреб аудиторії. Безособова комунікація означає, що результату не буде досягнуто. Якщо комунікація ефективна, то вона має мати свою конкретну цільову аудиторію та відповідне повідомлення

«меседж» для неї. Якщо це реформа нової української школи, то зрозуміло, що однією з цільових аудиторій є батьки. Однак, важливо зрозуміти, що це за батьки: їх діти ходять в перший клас чи тільки незабаром підуть, який їх середній вік, які потреби в навчанні дитини вони вбачають, як вони ставляться до реформи нової української школи, які в них інтереси, якими соціальними мережами вони користуються, які ЗМІ читають, чи дивляться телебачення, чи слухають радіо. Відповідь на всі ці питання дозволяє сформувати ті меседжі, які будуть найзрозумілішими для аудиторії та донести їх через ті канали, де перебуває ця аудиторія. Тобто якщо сучасні молоді батьки щодня сидять в соціальній мережі Тік-Ток і не читають жодного ЗМІ, то державний орган повинен поширювати відео про НУШ в Тік-Ток, а не робити публікації про важливість реформи в ЗМІ «Новое Время». Для того, щоб дізнатись про потреби та цінності аудиторії потрібно проводити якісні та кількісні опитування, а потім аналізувати отриману інформацію. Загальною тенденцією, яка простежується в комунікаційній політиці досліджуваних мною державних органів – це відсутність розуміння аудиторії. Часто державні органи перекладають свою функцію інформування суспільства на саме суспільство, очікуючи, що ті самі будуть заходити на сайти державних органів, читати складно написані релізи та дослуховуватись до думки Уряду.

Побудова комунікаційної стратегії державних органів та комунікаційних стратегій пріоритетних політик.

Комунікаційна стратегія – це процес, що передбачає прийняття ряду рішень, спрямованих на досягнення комунікаційних цілей шляхом конкретних заходів. [50] Дуже часто в державному секторі вжиті заходи можуть не відповідати цілям, визначеним спочатку, а комунікація зрештою стає хаотичною та нелогічною. Це пов'язано або з тим, що комунікаційні цілі надто амбітні відносно наявних ресурсів, або тому, що обрані комунікаційні інструменти є неефективними.

Можна виділити вісім етапів ідеального комунікаційного процесу. Перший крок складається із формування переліку рамкових умов: отримання

загальної інформації про політику\реформу та необхідних даних для формування стратегії.

Друга група рішень стосується цільових груп та цілей, яких слід досягти з цими групами (кроки 2 та 3). Це суть процесу, оскільки прийняті тут рішення вплинуть на всі наступні кроки.

Третя частина включає концепцію повідомлення, вибір каналів та форматів комунікації та їх планування (кроки 4 та 5). Ці два елементи слід розглядати одночасно, оскільки вони тісно пов'язані між собою. Вибір використовуваного інструменту буде залежати від повідомлення, яке потрібно передати, і навпаки.

Четверта і остання група етапів носить більш оперативний характер. Вони включають перевірку проведеної комунікації, а також оцінку її ефективності - кроки 6 та 7.

Зупинимось детально на кожному із цих пунктів.

Загальна рамка комунікацій означає збір необхідних даних, які потрібні для формування стратегії. Вище вже було згадано про цей компонент стратегії, який може також проявлятися у вигляді проведення кількісного та якісного дослідження.

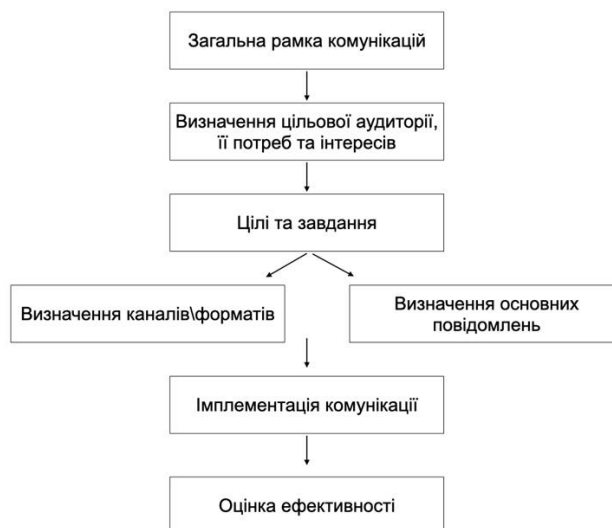


Рис. 3.1. Етапи комунікаційної кампанії [50]

Так, перш ніж розробляти комунікаційну стратегію потрібно проаналізувати всі дані щодо політики. Зокрема, політичне та соціальне середовище, в якому відбуватиметься комунікація. Досить часто в Україні про одну й ту ж саму тему можуть по-різному комунікувати кілька державних органів або навпаки комунікаційні заходи можуть дублюватись. Різні повідомлення кількох організацій ризикують створити плутанину в свідомості аудиторії, а не взаємне підкріплення та синергію. Найчастіше таке відбувається між регіональними та національними державними органами. Також важливим елементом загальної характеристики комунікаційної стратегії є формування бюджету. Загалом, бюджет повинен визначатись від обраних комунікаційних інструментів, які планують впроваджуватись, однак враховуючи специфіку функціонування державних органів, встановити структуру бюджету краще на початку та керуватись нею при прийнятті тих чи інших рішень.

Розглянемо визначення аудиторії.

У державному секторі визначення конкретних цільових груп може стати дійсно складною задачею, адже більшість державних політик стосується всіх громадян країни. Однак, як вже згадувалося раніше, безособова комунікація – це постріл в нікуди. Дійсно, у багатьох ситуаціях націлювання на дуже велику групу населення є найкращим способом досягти нікого. Однак, нині визначити конкретну цільову аудиторію не є складною задачею. Завдяки тому, що наше суспільство ділиться на конкретні соціальні, професійні групи: лікарі, вчителі, батьки. Найбільша складність полягає у виборі комунікаційних інструментів для того, щоб донести інформацію цим групам. Попередньо, було зазначено, що це можна зробити шляхом проведення кількісних та якісних інтерв'ю. Дійсно, це найдієвіший метод, щоб сформувати портрет цільової аудиторії, її характеристики, вподобання та проблеми.

Визначення цілей та завдань. Наступний крок комунікаційної стратегії має бути встановлення цілей комунікації. Ми можемо взяти за приклад кілька бізнес-моделей, за якими ставляться комунікаційні цілі. Одна з них розроблена

Еліасом Сент-Ельмо Льюїсом в 1898 р. і розшифровується за формулою AIDA (Увага – Ставлення - Бажання - Дія) [51]. Так, інформація спершу має привернути уваги, потім викликати інтерес та бажання, згодом з'являється дія. У бізнесі дія означає, що особа повинна купити той чи інший продукт. Крім цієї моделі, розроблено ще багато моделей для досягнення цілей та завдань комунікацій, зокрема модель DAGMAR [52] та модель AIDA [53]. Зауважимо, що кожна з них є основною для комунікацій у державному секторі, однак жодна не враховує для державних комунікацій. Це пояснюється тим, що в комунікаціях державного сектору кінцева мета - не спонукати людину придбати товар. Насправді, комунікації державного сектору вже можна вважати ефективними, якщо вони виконують першу з вищеперелічених цілей – інформування. Наступною ціллю можна вважати не просто розповсюдження інформації, а дії, спрямовані на легітимізацію своєї діяльності. Це означає пояснення та обґрунтування причин прийняття рішення, викладення плюсів і мінусів впроваджуваного проєкту, а також виправдання тимчасових незручностей для громадян. Крім того, такий тип комунікації може також представляти основні характеристики нової послуги, наприклад, пояснити батькам дітей, які переваги в тому, що їх діти буду навчатися 12 класів, а не 11.

Третій тип комунікаційних цілей є більш складним, оскільки він спрямований на створення або зміну ставлення до політик, або на створення клімату довіри у суспільства. Візьмемо кейс нещодавньої вакцинації в Україні. Для того, щоб вакцинуватись частині українського суспільства потрібно змінити своє ставлення до вакцинації, перестати думати про це як про загрозу життю та здоров'ю. Тут дії Уряду мають бути спрямовані на те, щоб сформувати атмосферу довіри до вакцин шляхом інформаційних кампаній про переваги вакцинації. Кінцевим типом цілі, на яку слід ставити мету в комунікаціях, є зміна поведінки або, принаймні, формування конкретної, негативної чи позитивної думки про впроваджувану політику, програму, проєкт. Для Уряду ця ціль є критично важливою у профілактичних кампаніях

соціального маркетингу, спрямованих на зміну поведінки людей. Йдеться про такі комунікаційні кампанії, які можуть сприяти вакцинації більшої кількості людей, користуванню ремнями безпеки, відмові від куріння, використанню презервативів для запобігання передачі вірусу СНІДу, мотивації людей виходити та голосувати.

Створення основних повідомлень для аудиторії. Розробка комунікаційного повідомлення вимагає як творчості, так і точності. Особливо це стосується випадків, коли повідомлення є складним і має передаватися через рекламу. Важливо, максимально чітко та лаконічно передати весь зміст комунікаційної кампанії в одне речення, звертаючи увагу на проаналізовані цінності та інтереси аудиторії (те повідомлення, яке написано для лікарів, точно відрізнятиметься від написаного для пацієнтів). При формулюванні повідомлення слід орієнтуватись на такі моменти:

- Що дізнається аудиторія після прочитання повідомлення?
- Які переваги для аудиторії будуть закладені у повідомлення?
- Що змусить одержувачів повідомлення змінити своє сприйняття, думку чи поведінку?
- Який тон або загальне враження справляє повідомлення?
- Чи відповідає воно інтересам та цінностям, віковій та соціальній групі аудиторії?
- Чи повідомлення зрозуміле, його легко та приємно читати?

До прикладу при розробці комунікаційної стратегії професійної освіти Міністерство освіти та науки виокремило три основних повідомлення, які транслює через всі канали комунікації: сайт МОН, соціальні мережі, рекламу. Вони звучать так: професійна освіта – це можливість швидко отримати професію мрії (від шести місяців до 3 років) та розпочати кар'єру, безоплатне навчання та гуртожиток, а також стипендія та оплачувана практика. [54]

Чіткі та конкретні повідомлення допомагають регулярно нагадувати аудиторії про зміст політики з всіх каналів комунікації, вони легко запам'ятовуються та переказуються. Це також чудова можливість правильно

засинхронізуватись з іншими державними органами, які здійснюють політику в суміжній сфері.

Вибір комунікаційних інструментів (каналу – де ми комунікуємо та формату – як ми комунікуємо) тісно пов'язаний з типом аудиторії та підібраними для неї повідомленнями. Для правильного вибору комунікаційних інструментів варто звертати увагу на:

Вік аудиторії. Якщо цільова аудиторія – це школярів, то поширювати інформацію для них в ЗМІ, яке вони не читають – це неефективно. Варто проаналізувати, які ЗМІ або телебачення дивиться конкретна вікова аудиторія, в яких соціальних мережах вона проводить найбільшу частину часу, що зараз на піку популярності для неї. Зокрема, нині аудиторія підлітків проводить багато часу у соціальній мережі Тік-Ток та захоплюється такими іграшками, як «сінпл-дімпл». Це обов'язково варто врахувати при виборі методу та шляху спілкування з аудиторією.

Формат донесення повідомлення немає бути універсальним, навпаки – винятковим для кожної аудиторії. Зокрема, варто врахувати особливості своєї аудиторії: деякі групи людей до сих пір надають перевагу лонгрідам, інші – читають лише рекламу на банерах, а великі обсяги інформації вони не сприймають.

Сфера інтересів аудиторії. У процесі аналізу аудиторії можна зрозуміти не тільки, яка вікова група переважає, але й чим вона цікавиться, яких лідерів думок читає та за ким слідкує у Facebook. Зокрема, розглядаючи батьків – цільову аудиторію реформи нової української школи. Дослідивши, що серед них переважають люди 30-35 років та сформувавши портрет типової мами 35 років можна зрозуміти, що скоріш за все, якщо у неї є дитина, то вона готує, якщо вона готує, то припустимо, що вона знає Євгена Клопотенка (один з найвпливовіших та найпопулярніших кулінарних експертів України), якщо вона знає та чула про Євгена Клопотенка, то його можна використати як лідера думок для цієї аудиторії. Припустимо, що Євген Клопотенка розповість про

переваги НУШ. Скоріш за все, довіряючи йому в кулінарних і не тільки питаннях, типова мама довіриться і словам про НУШ.

Наведемо простий, але дієвий приклад правильного вибору комунікаційних інструментів для аудиторії – реформу професійної освіти МОН. Одним із завдань реформи було донести до батьків школярів в регіонах, що професійна освіта – це круто та перспективно. Так, дослідивши та проаналізувавши свою аудиторію державний орган зрозумів, що батьки потенційних вступників не сидять в Instagram або Facebook та не читають новомодних журналів. Зазвичай, вони дивляться телевізор та читають регіональні ЗМІ. Так, МОН почало регулярно випускати матеріали в ЗМІ, які читають в регіонах – Порадниця, Сільські Вісті. Так, це зовсім не популярні та не найвпливовіші ЗМІ в Україні, проте це ті канали, через які можна достукатись до людей в регіонах, те ЗМІ, які читають батьки потенційних вступників.

Планування та робота з комунікаційною стратегією. Для того, щоб достукатись до аудиторії недостатньо просто правильно визначити повідомлення, аудиторію, канал та формат, потрібно дотримуватись певних комунікаційних правил та планів.

Кількість контактів з аудиторією. Це означає середню кількість взаємодії людини з носієм інформації протягом певного періоду. Деякі повідомлення дуже легко зрозуміти, і одного читання чи перегляду буде достатньо, щоб зрозуміти зміст інформації та запам'ятати її. Однак більшість комунікаційних повідомлень державних органів є складними, їх потрібно часто повторювати, щоб суспільство його зрозуміло та засвоїло.

Період і тривалість. Час комунікацій повідомлення та його тривалість є також дуже важливі. Варто підбирати правильний час подачі інформації, зокрема якщо у березні починаються вибори до Парламенту, то не варто розраховувати, що суспільство буде читати про екологію та заборону вирубки лісів в цей період.

Довіра до засобу масової інформації. Важливо розуміти, що канал передачі інформації є таким ж важливим як і саме повідомлення. Тому важливо обирати той засіб масової інформації, який має довіру в очах цільових груп. Наприклад, звіт про забезпечення поліцією безпеки Києва, що транслюється на телеканалі, сприйматиметься серйозніше та матиме більший вплив, ніж звіт, розісланий у паперовому вигляді поштою жителям Києва.

Оцінка комунікаційної кампанії. Оцінку комунікаційної кампанії потрібно розмежовувати на два етапи: тестування комунікаційної стратегії та оцінка її ефективності. Для того, щоб по-справжньому оцінити ефективність комунікації політик варто на початку запуску комунікаційної кампанії визначити вимірювані цілі та завдання, які державний орган хоче досягнути своєю комунікацією. Наприклад, якщо запускається реклама, то варто визначити, яке охоплення очікується після її запуску та присутності на телебаченні\банерах\соціальних мережах тощо. Оцінка дозволяє зрозуміти як краще спілкуватись з суспільством надалі, які повідомлення є діючими для громадян, а які ні. Вона дозволяє оновити комунікаційний план та рухатись далі ефективніше. На жаль, в Україні цей процес часто ігнорується державними органами, причиною цього є як відсутність коштів для проведення оцінки, так і відсутність розуміння важливості та значення комунікаційної оцінки.

3.3. Перспективи та потенційні результати впровадження етапу комунікації в стадії імплементації політик в Україні

Впровадження етапу комунікації в стадії імплементації політик в Україні має низку короткострокових та довгострокових переваг. У першому підрозділі третього розділу було обґрунтовано необхідність впровадження комунікаційного етапу та потенційні результати, які тягне за собою його імплементація. Крім досягнення успіху в реалізації політики комунікаційний етап дозволяє підвищити підтримку суспільства до окремих політик та державних органів, підвищити обізнаність громадян про зміни в країні та забезпечити виконання демократичних обов'язків державних органів. Так, цей перелік може стати результатом комунікаційного впровадження однієї або кількох політик, але виникає питання: в довгостроковій перспективі, які будуть результати від регулярної комунікаційної політики для державного органу? Можна виділити кілька основних наслідків: державний орган стане легітимним, сформує довгострокову довіру суспільства, накопичить власний соціальний капітал та сформує іншу організаційну культуру.

Легітимність. Легітимність організації пов'язана із сприйняттям та оцінкою суспільством діяльності організації, це реакція громадськості на дії державних органів. Легітимність – об'єктивна оцінка, яка формується суб'єктивно. [55] Так, це прояв ставлення суспільства до державного органу, перевірка відповідності діяльності органу встановленим нормам та стандартам. Державний орган вважається легітимним, коли йому вдалося досягти суспільного визнання та довести необхідність впровадження обраного політичного курсу, певних політичних рішень, тощо. Легітимність дозволяє органу бути максимально продуктивним.

Легітимність – це «узагальнене сприйняття чи припущення, яке означає, що діяльність державного органу є правильною та бажаною суспільством, а його рішення відповідають загальноприйнятим соціальним конструктам. Вона

є доказом того, що діяльність та цілі організації є відповідають цінностям виборців, які обрали таку владу.

Легітимність також означає законність та демократію. Вона представляє той тип відносин між державою та громадянами, де у формуванні відносин беруть участь і держава, і громадськість, а не держава самостійно встановлює свої правила взаємодії. Так держава показує повагу до суспільства та залучає його до участі в державницьких процесах. Державні органи, які характеризуються низьким рівнем легітимності більш вразливі до критики з боку суспільства, мають менше підтримки.

Якими б високими не були цілі уряду, вони не будуть мати значення, якщо суспільство не може їх зрозуміти, саме тому комунікація дійсно відіграє вирішальну функцію для виміру легітимності організації. Вона допомагає не тільки просто та зрозуміло донести інформацію про державний орган, його діяльність та функції, але й донести потрібні сенси до аудиторії, почати діалог з суспільством. Легітимність державного органу можна вважати реакцією, зворотнім зв'язком суспільства, донести який можуть комунікаційні інструменти.

Формування легітимності державного органу – це довгий та тривалий процес. Однак, регулярна комунікація дозволяє його зробити легшим та швидшим, налагодити довготривалу та міцну взаємодію зі стейкхолдерами державних політик.

Культура. У бізнесі побутує такий вираз «Культура їсть стратегію на сніданок».[56] Він означає, що часто неписані правила, цінності та методи направлені на створення комфортного середовища для працівників є ефективнішими, ніж контроль, бюрократія та постійний моніторинг діяльності працівників. Дійсно, є організації в яких рекрутинг нових працівників відбувається дуже рідко, а більшість працюючих повністю задоволені своєю роботою та не хочуть її змінювати, а є працівники зі схожим обсягом роботи та зарплатою, але які ненавидять свою роботу. Однією з причин такого може бути різна організаційна культура, тобто мовчазні або

описані у вигляді цінностей принципи якими керується поведінка людей в організації. Культура організації впливає на багато факторів, зокрема на організаційну гнучкість та продуктивність організації, а також на комунікаційний клімат, зокрема на метод та форму комунікації організації з аудиторією. 86% власників бізнесів вважають, що культура компанії прямо впливає на продуктивність її працівників, тобто це два пов'язані між собою явища. [59]

Тепер перейдемо до характеристики культури в державних органах. Попри тенденції впровадження бізнес моделей в діяльність державних органів, культура більшості органів державної влади все ж сильно відрізняється від культури в бізнесі. І це не дивно, адже цілі, діяльність, умови функціонування цих організації зовсім різні. Державний сектор орієнтований на задоволення потреб всього суспільства, їх дії визначені національним законодавством, існує велика підзвітність та відповідальність перед суспільством та іншими гілками влади. Такі обставини формують досить бюрократичну, закриту, не гнучку та не адаптовану до змін культуру. Така культура не є клієнтоорієнтованою та спрямованою на взаємодію з суспільством на відмінно від культури в бізнес секторі. Важливо, що коли суспільство отримує полуги або купує продукт чи сервіс в бізнесу, він отримує на додачу різні бонуси: приємний сервіс, швидкість обслуговування, знижки, бонусні картки тощо. Однак, отримуючи послугу або сервіс в органах державної влади особа отримує черги, бюрократію та не завжди приємне обслуговування. Звичайно, рівень задоволення наданням державних послуг буде на багато нижче, ніж бізнес-послугами. Важливо зауважити, що суспільство платить податки для функціонування держави, тобто за їх гроші їм надають неякісний сервіс. Держава не повинна конкурувати з бізнесом, але надавати якісні та ефективні послуги – це запорука довіри та прихильності громадян.

Однак є державні органи, які повністю задовільняють потреби суспільства. Виникає питання, а як виміряти рівень впливу та якості організаційної культури. Одним з показників, який показує рівень

організаційної культури є рекомендації та відгуки існуючих працівників, Органи державної влади не можуть конкурувати за працівників на основі вищої зарплати, так рекомендації, які надають працівники про організацію дійсно мають велике значення. Другим чинником, який дозволяє зрозуміти, що рівень організаційної культури є високим – це продуктивність та результативність працівників. Ті працівники, які відчувають, що їх цінують, і вони є невід’ємною частиною своєї організації є більш продуктивними. Третім чинному є побудова якісних відносин з суспільством. Задоволені працівники сприяють формуванню позитивних відносин з громадянами, продукують менше скарг та мають високі показники задоволеності роботою з боку суспільства.

Комунікації та культура співіснують у синергічних стосунках, комунікації – це те, що формує культуру, а культура диктує стиль комунікаціям. Розвиток комунікацій завжди пов'язаний з розвитком культури самої організації, а отже нерозуміння організаційної культури в державному секторі може спричинити проблему комунікації з суспільством.

Комунікація впливає на формування культури через осмислення подій та змін та донесення їх до суспільства у таких формі та стилі, які відповідають організаційній культурі, яка склалась в організації. Комунікація формує вигляд та репутацію організації для аудиторії. Якщо інформація подається сухою, незрозумілою, складною мовою, то навряд культура організації є легкою та дуже вільною.

Чудовим прикладом цьому і є державний сектор, організаційна культура в якому є складною та бюрократичною, відповідно маємо таку ж комунікацію – заплутану та зрозумілу лише її авторам.

Комунікація є одним із способів для створення нової або зміни існуючої організаційної культури. Вона закладена в культуру поведінки людей, якщо спробувати змінити внутрішню комунікацію в організації – проводити більше тімблдінгів, дозволяти відверто говорити про свої почуття та емоції, заохочувати менше офіційності в мові та більше простих та зрозумілих слів,

тоді команда організації почне формувати іншу організаційну культуру, що вплине і на зовнішню комунікацію. Проблема в тому, що в середовищі державного сектору, де людей оточують сухі та серйозні нормативно-правові акти, ієрархія та суцільні правила важко почати змінювати культуру.

Крім того, потрібно розуміти, що для того, щоб вдалось хоча б трошки змінити культуру державного сектору потрібно багато часу та зусиль. В Україні є чудовий приклад того, як це вийшло зробити в одного з департаментів в Міністерстві економічного розвитку та торгівлі. Коли у Департаменті публічних закупівель з'явився новий директор Олександр Стародубцев, який почав кардинально змінювати ставлення працівників до роботи, їх комунікацію між собою, цінності та принципи взаємодії. Результат такої його роботи – система Prozzoro, яка вважається однією з найкращих систем публічних закупівель в Європі. [58]

Звичайно, вплив комунікації на зміну організаційної культури не є основним, але одним із чинників, які допомагають її швидше змінити.

Соціальний капітал

При розробці рекомендацій щодо впровадження етапу комунікацій у стадію імплементації політик необхідно взяти до уваги теорію соціального капіталу, суть якої полягає у тому, що побудова відносин між людьми забезпечує не тільки суспільну потребу в задоволенні моральних цінностей, але й допомагає суспільству бути продуктивнішим, а організаціям – результативнішими. Соціальний капітал в органах державної влади є двох видів: пов'язаний з взаємодією працівників між собою та взаємодією з громадянами. Ідея соціального капіталу на пряму пов'язана з першочерговою ідеєю функціонування органів державної влади: досягнення спільних цілей в соціумі разом, які є важкими в досягненні індивідуально. Але досягнення цілей не є єдиною метою соціального капіталу, важливим тут також є формування відчуття приналежності до чогось та почуття спільноти. Створення соціального капіталу дозволяє громадянам співпрацювати, спілкуватися, створювати суспільство і жити краще разом.

Формування соціального капіталу необхідне для органів державної влади з двох причин: він допомагає підтримувати суспільні та організаційні ресурси організації, а також формувати середовище, спрямоване на залучення нових людських ресурсів.

Розвивати соціальний капітал можна різними інструментами, серед яких одним з основних є комунікація, адже обмін інформацією є основою, на якій формуються соціальні відносини. Виділимо базові комунікаційні принципи з допомогою яких можна створити середовище, яке буде залучати та розвивати людський потенціал:

Поширення та обмін інформацією. Можливість органів державної влади доносити інформацію про свою організацію та її діяльність до працівників та суспільства;

Регулювання поведінки відповідно до правил організації: узгодження комунікації працівників державного сектору з організаційним іміджем;

Відкритий зворотній зв'язок: правдивий відгук та відверті думки працівників допомагають створити відкриту та людиноцентриську організаційну культуру

Сприяння командної роботи та тимбілдингу: здатність співпрацювати та домовлятися з різними людьми.

Довіра. Про неї ми вже згадували на початку цього розділу, нижче розглянемо її детальніше, адже це невід'ємний компонент, який формується у довгостроковій перспективі завдяки комунікаціям.

Довіра до державного органу означає впевненість у правильному та результативному виконанні обов'язків організацією. Це поняття має нормативний компонент: віра громадськості, що державний орган "робить правильні дії", а наміри та вчинки чиновників є етичними, справедливими та компетентними.

Сформувати довіру шляхом комунікації можна дотримуючись наступних рекомендації [59]:

Формування периферійного маршруту довіри. Він заснований на сторонній інформації, правилах, категоріях та ролях, які відповідають ситуаційному контексту. У такій комунікації мало значення приділяється фактичному досвіду організації та її діяльності. У цьому випадку довіра формується на основі периферійних вражень та оцінки та базується на зображенні (образі), який є поки що нечітким та невизначеним. Така довіра є слабкою і її легко зруйнувати. Найкращим методом сформувати довіру на цьому етапі є якісний брендинг та айдентика державної організації, адже спочатку особа знайомиться лише з образом державного органу та оцінює його форму виразу інформації дуже поверхнево (оцінює дизайн сайту, читабельний шрифт, доступна мова написання інформації, цікава айдентика, наявність креативного контенту). Якісним прикладом побудови периферійного маршруту довіри є ребрендинг державного органу, за приклад можна взяти ребрендинг Міністерства освіти та науки у 2017 р. [60]

Формування центрального маршруту довіри. Він заснований на досвіді взаємодії з організацією. Якщо периферійний шлях дозволяє зберегти у пам'яті якийсь образ організації, то центральний формує ставлення, адже він базується на фактичній взаємодії громадянина та організації. Тут важливо розвинути сервісні послуги державного органу: швидкість та доступність інформації та надання послуг, ефективний та привітний персонал державного органу.

Формування звичної довіри. Процес побудови довіри є довгим та тривалим: спочатку з'являється образ та враження, сформовані периферійним шляхом. На основі цього образу вже приймаються рішення довіряти чи ні. Чим більше інформації про державний орган та досвіду взаємодії особа накопичує, тим швидше вона стає на центральний маршрут, це означає, що комунікація органу має бути регулярною та тривалою, а не точковою та прив'язаною лише до конкретних політик.

Так, довіра, яка базується на сприйнятті нематеріальних активів організації (зрозумілості комунікації, культури організації, соціального капіталу) є стабільнішою, ніж та, що формуються через образ. Вона формує

міцні та довготривалі відносини з організацією, і у процесі розвитку цих відносин довіра стає звичним явищем, і особі вже не потрібно підтверджувати її. Це той рівень взаємодії державного органу та суспільства, до якого кожна організація має рухатись.

Висновки до розділу

Аналізуючи міжнародний досвід та результати мого дослідження успішності комунікації політик в Україні можна зробити висновок, що в Україні етап комунікації недооцінюється. Однак це неправильна позиція, адже комунікація політик і загалом комунікація державного органу впливає на низку факторів: підтримку суспільством окремих політик та державних органів, обізнаність громадян про зміни в країні і зрештою виконання демократичних обов'язків державних органів, як форма звітування перед суспільством.

У процесі роботи було виділено низку рекомендацій щодо якісної комунікаційної політики для органів державної влади. Перш за все, це створення комунікаційного відділу, окремо від прес-служби, яка теж має існувати. Він має відповідати за комунікаційну стратегію та її впровадження. Саме її відсутність я вважаю основним недоліком у комунікації політик урядом. Крім того, важливим фактором якісної комунікації мають бути дослідження аудиторії, як кількісні, так і якісні.

Вплив комунікації проявляється не тільки в короткострокових результатах, як підтримка суспільством окремих політик, але й в довгострокових результатах: підтвердження легітимності державного органу, формування соціального капіталу, ефективної державної культури та довіри до державного органу.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розкрито суть поняття циклу впровадження політик та етапу комунікації як частини стадії імплементації та впливу цього етапу на успішність реалізації політик в Україні. У першому Розділі було досліджено теоретичну базу циклу впровадження політик, розкрито значення кожного етапу циклу впровадження політик, а також розкрито важливість комунікаційного етапу, зокрема поняття та види політичної комунікації, її вплив та значення. У другому Розділі було описано успішні міжнародні приклади впливу комунікаційних інструментів на результати політик.

У другому розділі було наведено приклади відсутності комунікаційного етапу у впровадженні політик в Україні. Також у цьому Розділі розглянуто приклад успішного впровадження реформи децентралізації, де однією з причин успішності стала активна комунікація про реформу. На основі цього прикладу проводиться дослідження інших трьох реформ в Україні, а саме реформи державного управління, реформи нової української школи та медичної реформи. Гіпотеза проведеного дослідження звучить як «в Україні слабка комунікація політик, що негативно впливає на якість імплементації самої політики». У результаті проведеного автором якісного дослідження, гіпотеза підтвердилася. Особливістю дослідження стала вибірка респондентів для проведення глибинного інтерв'ю. Для дослідження кожної з реформ були обрані ті стейкхолдери, які безпосередньо є цільовою аудиторією реформи: експерт, передовий реалізатор реформ та споживач послуг.

Основним результатом роботи стали результати проведеного дослідження, які допомогли обґрунтувати та довести важливість комунікаційного етапу та його значення для імплементації політик в Україні (Розділ 3). Було виявлено та обґрунтовано значення комунікаційного етапу, яке проявляється у трьох елементах: підвищення підтримки та довіри суспільства до окремих політик та державних органів, підвищення обізнаності громадян про зміни в країні та виконання демократичних обов'язків

державних органів, як форма звітування перед суспільством. Також на основі дослідження було виявлено слабкі сторони етапу комунікацій в Україні та стало зрозумілим, які комунікаційні інструменти є найбільш доцільними та прикладними для успішності комунікації політик. Крім того, завдяки дослідженню було виявлено основні елементи успішної комунікаційної політики, зокрема правильно виявлена аудиторія політики, правильно підібрані та сформульовані повідомлення для аудиторії, формат та канал комунікації. Крім того, сформовано принципи якісної комунікації, а саме регулярність, постійність, довіра до засобів масової інформації тощо.

Проведене дослідження також допомогло спрогнозувати перспективи та наслідки впровадження комунікаційного етапу, а саме легітимність та накопичення соціального капіталу державного органу, формування іншої організаційної культури, а також створення довгострокової довіри суспільства до державного органу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. H. Laswell (1956) «The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis» // College Park: University of Maryland Press, pp 30-45
2. J. W. Kingdom (1955) «Agenda, alternatives and Public Policies: 2nd Edition. New York: HarperCollins College Publishers, p 156
3. F.R.Baumger, B. Jones (1993) «Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press, pp 340-420
4. J. W. Kingdom (1955) «Agenda, alternatives and Public Policies: 1st Edition. New York: HarperCollins College Publishers, pp 59-110
5. J. Olsen (1991) «Political choice institutions, rules and the limits of rationality», Campus and westview press, pp 87-92
6. A. Waldavsky (1964) «The politics of the budgetary process», Boston MA: Little brown, pp 234-240
7. C. Weiss (1992) «Organizations for policy analysis»: helping government think, Newbury park, CA:Sage, p 560
8. D. Stone (2004) «Transfer Agents and Global Networks in the transnationalization of policy», Journal of European public policy, pp 545-66
9. J. P. Lester, J. Stewart «Public policy. An evaluation approach», Wadsworth Thomson Learning, pp 340-355
10. F. Fisher (1990) «Technocracy and the politics of expertise», Newbury Park, CA: Sage, pp 45-105
11. M. Howlett, M. Ramesh (2003) «Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems», Oxford: Oxford university press, p 575
12. G. Brewer, P. deLeon (1983) «The foundation of policy analysis», Monterey Cal. Brooks, Cole, pp 118-123
13. J.E. Anderson (1975) «Public Policymaking», New York: Praeger, p 236
14. B. Hoogwood, G.B. Peters (1983) «Policy Dynamics», Brighton: Wheatsheaf, pp 219-234

15. A. Wildavsky (1979) «Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis», Boston M.A.: Little Brown, p 115
16. M. D. Cohen, J. G. March, J. Olsen (1972) «A Garbage Can Model of Organizational Choice», Sage Publications, Inc, pp 35-46
17. Karl W. Deutsch «Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality» (1956), American Political Science Association, pp 156-190
18. H. D. Lasswell «The structure and function of communication in society» (1948), in Bryson, L. (ed.), pp 347-367
19. Г. Почепцов «Теорія комунікації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://socium.ge/downloads/komunikaciisteoria/pochepcov%20teoria%20komunikacii.pdf>
20. Brian McNair «An introduction to political communication » 5th edition (2011), Communication and Society. Routledge, United Kingdom, pp [6]
21. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення окремих положень про обмеження місць куріння тютюнових виробів (ВВР), 2013, № 137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4844-17#Text>
22. The Constitution of the Swiss Confederation, 1978, in force: 1 January 2000, article 180 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--e-old.htm
23. Basic Law for the Federal Republic of Germany, in force: 3 May 1949, article 5, 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
24. Tax Administration Reform in the Maldives [Електронний ресурс]- Режим доступу: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/160131/ks063-tax-administration-reforms-maldives.pdf>
25. Modernisation Programme (Sierra Leone) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nra.gov.sl/modernisation-programme>

26. Corruption in Indonesia, [Електронний ресурс].–Режим доступу:
<https://www.indonesia-investments.com/business/risks/corruption/item235>
27. Lao Tax pocket guide 2010, [Електронний ресурс].–Режим доступу:
<https://www.austchamlao.org/wp-content/uploads/2020/03/DFDL-Lao-PDR-Tax-Pocket-Guide-2020.pdf>
28. Updates of the COVID-19 situation in Singapore, [Електронний ресурс].–
Режим доступу: <https://www.gov.sg/>
29. Get your shot, Steady Pom Pi Pi, [Електронний ресурс].–Режим доступу:
<https://www.gov.sg/features/covid-19-vaccination>
30. Постанова КМУ від 14 січня 2015 р. № 2 «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України» [Електронний ресурс].–
Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF#Text>
31. Закон України Про Суспільне телебачення і радіомовлення України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 27, ст.904) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18#Text>
32. Підсумки-2019 й прогнози на 2020-й: громадська думка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/pidsumki-2019-gromadska-dumka>
33. Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2019>
34. Реформи в Україні: експертна оцінка, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-ekspertna-otsinka-cherven-2018>
35. «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» серед населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UKR_ukr.pdf
36. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/387/2019_03_otg_ukr.pdf
37. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 21, ст.245) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19#Text>
38. Сайт Міністерства охорони здоров'я Facebook [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://moz.gov.ua/>
39. Сторінка Уляни Супрун у Facebook [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100009200484101>
40. Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст.380) України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
41. Концепція нової української школи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>
42. Дослідження Критичне мислення проти популізму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ces.org.ua/critical-thinking_against_populism/
43. Сайт Міністерства освіти та науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua>
44. Сайт нової української школи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nus.org.ua/>
45. Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
46. Тіньовий звіт (Shadow report) Громадська оцінка реформи державного управління [Електронний ресурс].–Режим доступу: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/par_shadow_report-1.pdf
47. F. E. Rourke «Bureaucracy, Politics, and Public Policy», Boston: Little, Brown, 1984), p. 50.
48. S. Young, “Introduction: The Theory and Practice of Government Communication, Australia: Cambridge University Press, 2007, p. 119
49. Сайт Міністерства цифрової трансформації [Електронний ресурс].– Режим доступу: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
50. M. Pasquir, J. P. Villeneuve «Marketing Management and Communications in the Public Sector», 2-nd edition, 2018 Taylor&Fransis group, p 172-173
51. T. Barry «The Development of the Hierarchy of Effects: An Historical Perspective, Current Issues & Research in Advertising,» , (1987), pp 96
52. R. H. Colley, «Defining Advertising Goals for Measured Advertising Results, New York, Association of National Advertisers» (1961), New York, pp 34
53. E. K. Strong «The Psychology of Selling, New York, McGraw-Hill» (1925), New York : McGraw-Hill Book Co., pp 340
54. Реформа професійної освіти. Комунікаційна стратегія 2020-2024 [Електронний ресурс].–Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/1S3UyuNfbgCnogohKQ1RVaU2I4O8sQ_Vh/view?usp=sharing
55. M. Suchman «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches», 1995, Academy of Management, pp 67-84
56. P. F. Drucker «Critical Evaluations in Business and Management», 2005, Taylor and Fransis group, pp 69-115

57. Pulse Survey Business Leaders and Productivity [Електронний ресурс].–
Режим доступу: <https://www.thealternativeboard.com/pulse-survey-business-leaders-productivity>
58. ProZorro: How a volunteer project led to nation-wide procurement reform in Ukraine [Електронний ресурс].–Режим доступу: <https://www.open-contracting.org/ru/2016/07/28/prozorro-volunteer-project-led-nation-wide-procurement-reform-ukraine/>
59. Y.T.C. Hung, A.R. Dennis, and L. Robert «Trust in virtual teams: towards an integrative model of trust formation» (2004), Conference: System Sciences, 2004. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference, pp 1-10
60. Нова візуальна ідентичність МОН [Електронний ресурс].–Режим доступу: <https://news.mon.gov.ua/>
61. Опитування українців щодо ставлення до вакцинації [Електронний ресурс].–Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/732833.html>

ДОДАТОК А

Перелік запитань, які були використані у дослідженні політик у частині комунікацій на основі моделі циклу реалізації політик на стадії імплементації

1. Що Ви знаєте про реформу? Чи можете виділити ключові моменти\ завдання\цілі реформи?
2. Звідки Ви дізнавались інформацію про зміни в цій сфері? Чи були конкретні канали, шляхи звідки Ви дізнавались про хід\зміни в реформі?
3. Чи зрозумілою та доступною була інформація про те, як реалізовувати реформу на місцях, її етапи, цілі та наслідки?
4. Чи була у Вас змога надати зворотній зв'язок щодо реформи?
5. На Вашу думку Уряд якісно популяризував реформу? Чи знаєте Ви якісь комунікаційні кампанії\ заходи для кращого розуміння реформи?
6. На Вашу думку чи є взаємозв'язок між комунікаційними компаніями з приводу популяризації реформи та її успіхом?
7. Які на Вашу думку результати цієї реформи?
8. Чи вважаєте Ви реформу успішною?

ДОДАТОК В

Приклад відповідей одного з інформантів (лікаря) медичної реформи

08.06.2021

Вимірювання комунікаційної успішності медичної реформи в Україні

Вимірювання комунікаційної успішності медичної реформи в Україні

У межах дослідження, яке я проводжу для своєї магістерської роботи "Роль комунікації політик в Україні як частини моделі циклу реалізації політик (policy cycle)", пропоную відповісти на кілька питань щодо комунікації Урядом медичної реформи в Україні.

Гіпотеза, яку я намагаюсь довести: в Україні наявна слабка комунікація реформ, що відповідно негативно впливає на якість імплементації самої реформи

Яка Ваша сфера діяльності? (Ким ви працюєте?) *

Менеджер з освіти й комунікацій у клініці "Оберіг"

Що Ви знаєте про реформу? Чи можете виділити ключові моменти\ завдання\цілі реформи? *

раціональний розподіл коштів у сфері охорони здоров'я (ОЗ) - фінансування на конкретний пролікований випадок, а не ліжкомісце; формування прозорих чесних правил фінансування медичної допомоги - чіткий перелік послуг і тарифікація - стає зрозуміло, які послуги й ліки пацієнт може отримувати на безоплатній основі, а які послуги державний бюджет не покриває - а відтак, ми відходимо від твердження, що у нас "безкоштовна медицина". обсяг фінансування ОЗ є обмеженим - і виходячи з цього, громадяни можуть отримати певний обмежений перелік послуг безоплатно. ці послуги, препарати мають спиратися на засади доказової медицини, а призначає їх сімейний лікар або лікар вторинної-третинної ланки відповідно.

також реформа включає програму "доступні ліки", відповідно до якої на безоплатній основі пацієнти можуть отримувати препарати від серцево-судинних хвороб, діабету, астми з доведеною ефективністю.

також реформа включає зміни в медичній освіті - лікарі мають підвищувати свою кваліфікацію щороку (а не раз на 5 років, як раніше) і можуть самі визначати, що саме вивчати.

також лікарні можуть використовувати іноземні протоколи лікування з доведеною ефективністю, а не керуватися протоколами, які створюються в Україні (адже лікування хвороб у всьому світі має спиратися на наукові дані й потреби пацієнта, а не рівень забезпечення ліками того чи іншого закладу охорони здоров'я).

Продовження додатку В

Приклад відповідей одного з інформантів (лікаря) медичної реформи

08.06.2021

Вимірювання комунікаційної успішності медичної реформи в Україні

Звідки Ви дізнавались інформацію про зміни в цій сфері? Чи були конкретні канали, шляхи звідки Ви дізнавались про хід\зміни в реформі? *

Сайт і ФБ МОЗ, НСЗУ, ЦГЗ, а також Уляни Супрун і команди. Нині це також сайт і фб МОЗ, НСЗУ, ЦГЗ, офіційні акаунти посадовців, експертів у сфері ОЗ.

Чи зрозумілою та доступною була інформація про те, як реалізовувати реалізовувати реформу на місцях, її етапи, цілі та наслідки? *

так, мені було зрозуміло, однак я не можу говорити про всіх лікарів-керівників ЗОЗ. загалом якщо керівник(ця) ЗОЗ або лікар(ка) був зацікавлений у реалізації змін і покращенні менеджменту у своїй лікарні, то потрібну інформацію можна було знайти. основна проблема в тому, що багато представників медичної спільноти не зацікавлені у змінах і реформі, вони протистоять цьому, захищаючи власні інтереси.

Чи була у Вас змога надати зворотній зв'язок щодо реформи? *

так

Які на ВАШУ думку результати цієї реформи? *

ця система є правильною, і щоб її якісно імплементувати, потрібно мати зацікавленість у цьому і лікарів, і посадовців, і політиків. проблема в імплементації реформи у тому, що основні стейкхолдери не мають достатнього бажання це робити. і це є неготовність до змін і захист власних інтересів, а не нерозуміння того, що треба робити.

На Вашу думку Уряд якісно популяризував реформу? Чи знаєте Ви якісь комунікаційні кампанії\ заходи для кращого розуміння реформи? *

залежить від того, про який уряд ідеться, про який період. комунікаційні кампанії були - ЗміниТИ, багато візитів у регіони, публічні консультації, інформаційні кампанії.

Продовження додатку В

Приклад відповідей одного з інформантів (лікаря) медичної реформи

08.06.2021

Вимірювання комунікаційної успішності медичної реформи в Україні

На Вашу думку чи є взаємозв'язок між комунікаційними компаніями з приводу популяризації реформи та її успіхом? *

Є, але це не основний фактор, якщо говорити про медичну реформу. Тут багато залежить від конкретних особистостей, лідерів думок, політичної волі робити це. Проблема тут у тому, що після зміни влади підходи до реформи змінилися. І нинішній уряд не говорить чітко про те, якою бачить майбутнє реформи держава. + ковід

Чи вважаєте Ви медичну реформу успішною? *

ті етапи, які імplementовані, - так. але вона не імplementована повністю. для цього потрібні відповідні дії уряду і час. зараз важко оцінювати успішність-неуспішність

Компания Google не имеет никакого отношения к этому контенту.

Google Формы

ДОДАТОК С

Приклад відповідей одного з інформантів (працівника ЦНАП) реформи державного управління

08.06.2021

Вимірювання комунікаційної успішності реформи державного управління в Україні

Вимірювання комунікаційної успішності реформи державного управління в Україні

У межах дослідження, яке я проводжу для своєї магістерської роботи "Роль комунікації політик в Україні як частини моделі циклу реалізації політик (policy cycle)", пропоную відповісти на кілька питань щодо комунікації Урядом реформи державного управління в Україні.

Гіпотеза, яку я намагаюсь довести: в Україні наявна слабка комунікація реформ, що відповідно негативно впливає на якість імплементації самої реформи

Яка Ваша сфера діяльності? (Ким ви працюєте?) *

Адміністратор Центру надання адміністративних послуг

Що Ви знаєте про реформу державного управління? Чи можете виділити ключові моменти\ завдання\цілі реформи? *

Реформа державного управління спрямована на побудову сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави, націленої в першу чергу на потреби громадян. Ключовими моментами реформи є якісна зміна державних інституцій, формування професійної державної служби; електронне урядування та зручні послуги для громадян. Завданнями реформи є: посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики, формування професійної державної служби шляхом прозорого відбору на держслужбу висококваліфікованих фахівців, запровадження прозорої системи оплати праці на основі класифікації посад, тощо.

Звідки Ви дізнались інформацію про зміни в цій сфері? Чи були конкретні канали\шляхи звідки Ви дізнавались про хід\зміни в реформі? *

Лекції під час навчання у ВНЗ, нормативно-правові документи, ЗМІ, офіційні джерела органів влади, соціальні мережі, соціальна реклама на телеканалах, зовнішня реклама, радіо та друквані інформаційні матеріали про реформу та державну службу

Продовження додатку С

Приклад відповідей одного з інформантів (працівника ЦНАП) реформи державного управління

08.06.2021

Вимірювання комунікаційної успішності реформи державного управління в Україні

Які на ВАШУ думку результати реформи? *

Оптимізовано структури ЦООВ, усунуто дублювання функцій, запроваджено директори формувати політику і стратегічного планування в ЦООВ та введено посади фахівців з питань реформ, запроваджено онлайн подачу документів на вакансії держслужби, створено Портал управління знаннями для підвищення кваліфікації держслужбовців, здійснено цифровізацію значної кількості адмінпослуг, триває розвиток мережі ЦНАП та вводяться зручні комплексні послуги для громадян.

Чи була у Вас змога надати зворотній зв'язок щодо реформи? *

Ні

Чи знаєте Ви якісь комунікаційні кампанії, які відбувались з приводу реформи? Як на Вашу думку Уряд популяризував реформу? *

онлайн-ресурс «Нова державна служба: доступно про головне», «ЕУКраїна», проект ЄС «Підтримка стратегічних комунікацій та підвищення обізнаності про реформу державного управління в Україні»

На Вашу думку чи є взаємозв'язок між комунікаційними компаніями з приводу популяризації реформи та її успіхом? *

Так

Чи вважаєте Ви реформу державного управління успішною? *

Частково. Реформа державного управління не швидкий «спринт», а тривалий «марафон». Її темпи і результати тісно пов'язані з прогресом інших реформ в державі, а її впровадження потребує постійної політичної підтримки.

Компания Google не имеет никакого отношения к этому контенту.

Google