

УДК 352.071:316.77(045)

## **КОМУНІКАТИВНА СТРАТЕГІЯ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ У ПРОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

**Оргієць О.М.**

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### **I. Вступ**

Україна, нарешті, остаточно визначилась з курсом країни – інтеграцією в Європейський Союз, що підтверджено Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Про це Президент України В. Янукович заявив під час зустрічі з Президентом Європейської комісії Ж.М. Баррозу 18.04.2011 р. У цьому контексті Глава держави повідомив, що закріплення в остаточному тексті Угоди про асоціацію положення щодо європейської перспективи України має для нас принципове значення. Президент наголосив на тому, що наша країна забезпечить швидке та якісне виконання Плану дій у взаємодії з Європейською комісією й державами-членами, і реформи, які здійснюються в Україні, є підґрунтям євроінтеграційної політики нашої держави [1].

Сучасний стан розвитку державного управління, оцінка динаміки соціально-економічних процесів та рівня задоволення мінімальних потреб населення країни, передбачених Конституцією України, роблять беззаперечною необхідність докорінних змін внутрішньосистемної організації нашої держави.

Як зазначив віце-прем’єр-міністр України В. Тихонов, який займається питаннями розвитку регіонів, саме неефективність влади в країні, її внутрішня конфліктність і відірваність від потреб людини до останнього часу були спричинені надлишковою кількістю органів публічної адміністрації, невизначеністю повноважень між ними, а отже, відсутністю відповідальності. Тому, на його думку, без реформування адміністративно-територіального устрою країни не зможуть ефективно реалізуватися інші реформи у сфері економіки, бюджету, податків, земельних відносин тощо [19].

Вітчизняні науковці та практики мають вагомий доробок з питань проблем адміністративно-територіального устрою сучасної України та шляхів його реформування. Серед останніх публікацій це, насамперед, праці І. Верещука, П. Жука, О. Клименка, В. Кравціва, В. Литвина, О. Лялюка, І. Магновського та ін.

Концептуальним засадам підготовки та проведення державно-управлінських ре-

форм, у том числі й адміністративно-територіальної, присвячено праці М. Воронова, С. Кравченка, В. Малиновського та ін.

Незважаючи на велику кількість публікацій щодо шляхів розв’язання проблем адміністративно-територіального устрою України, існує необхідність у чіткому визначенні механізмів ефективного проведення адміністративно-територіальної реформи, зокрема розробки комунікативної стратегії для її успішної реалізації. Аналіз невдалого досвіду проведення реформи 2005 р. підтверджує, що до реального початку реформи необхідно провести велику роботу не лише з наукового її обґрунтування, а й інформаційного забезпечення.

### **II. Постановка завдання**

Метою статті є обґрунтування необхідності розробки комунікативної стратегії для успішного проведення реформ, комплексу практичних заходів, спрямованих на формування позитивного іміджу адміністративно-територіальної реформи.

### **III. Результати**

Робота із широкомасштабного реформування сфер життєдіяльності України розпочата, хоча й затягнулася через ряд об’єктивних причин. Як зазначає професор Гарвардської бізнес-школи, фахівець з лідерства та управління змінами Дж. Коттер, основною причиною є ігнорування одного з попередніх етапів втілення змін – включення громадськості, представників різних груп інтересів та експертної спільноти до розробки концепції. Саме такий закритий процес призвів до суцільної критики податкової реформи. Так само будь-які нові ініціативи адміністрації В. Януковича стикатимуться з великим спротивом, якщо й надалі ігнорувати громадськість України та зацікавлені сторони в процесі прийняття рішень, переконаний Дж. Коттер [4].

Наявність численних суперечностей у законодавстві, недосконалість ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою, термінологічна плутанина та методологічна невизначеність, як наслідок, неможливість забезпечити організацію ефективної влади – це далеко не повний перелік

тих проблем, які пов'язані з існуючою схемою внутрішньої структури нашої держави.

Адміністративно-територіальна реформа націлена на вирішення цілого ряду заходів, спрямованих на перебудову органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, удосконалення форм і методів їх роботи. Проте одне з головних завдань і, безперечно, найбільш суперечливе – це зміна адміністративно-територіального устрою.

Адміністративно-територіальний устрій, як відомо, можна визначити як поділ держави на систему адміністративних одиниць. Він є однією з форм територіального поділу держави, саме відповідно до нього утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання. Призначенням відповідного поділу території держави є, насамперед, здійснення виконавчої влади та функціонування місцевого самоврядування. Тим самим він слугує створенню територіальної основи для побудови систем органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Засобом адміністративно-територіального устрою відбувається наближення влади до населення, створюються можливості для реальної участі громадян у її здійсненні, для реалізації принципу народного суверенітету [5].

На думку більшості вчених і політиків (Р. Безсмертний, М. Борденюк, Б. Данилишин, М. Долішній, В. Литвин, О. Матвішин, В. Олуйко, О. Омельченко, В. Тихонов, В. Яцуба, В. Яцук та ін.), у процесі реформи країну неминуче чекає укрупнення адміністративно-територіальних одиниць для створення на їх базі самодостатніх конкурентоспроможних територіальних громад з відповідними ресурсами для реалізації повноцінного місцевого самоврядування, надання якісних послуг населенню згідно зі встановленими державою соціальними стандартами.

Проте поряд з перевагами адміністративно-територіальної реформи вчені переймаються й можливими негативними наслідками. Так, серед загальнонаціональних заслужений юрист України В. Олуйко, правознавець О. Острічук називають значні зміни в законодавстві України: під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні треба буде вносити зміни не тільки до Конституції України, а й до інших нормативно-правових актів, зокрема, це Бюджетний кодекс, Земельний кодекс. Необхідно буде створити нові закони, які будуть регулювати нові відносини, що виникнуть у результаті суттєвих змін [13; 14].

Ще одна проблема – низьке кадрове забезпечення державних органів відповідно до сучасних реалій управління, що може призвести до втрати керованості територіа-

льної організації влади. Реформатори можуть зіткнутися з тим, що місцева влада, не зрозумівши суті реформи й своїх завдань, не зможе впоратись зі своїми обов'язками. Це відразу викличе невдоволення громадян, які будуть звертатися до представників місцевої влади, а ті, у свою чергу, будуть переадресовувати скарги громадян до реформаторів.

Однак найбільше питань виникає щодо процесу трансформаційних перетворень територіальних громад під час їх об'єднання. Саме обережне ставлення до проектів змін меж адміністративно-територіальних одиниць визначено в "Методичних рекомендаціях щодо збору та попереднього аналізу можливостей формування дієздатних громад у регіонах" головним принципом формування моделей територіальних громад та запорукою профілактики виникнення джерел внутрішнього протистояння в них [3].

Аналізуючи плюси та мінуси укрупнення адміністративно визначених "громад", політики застерігають, що об'єднання сільських районів – небезпечна річ, новий поділ на адміністративно-територіальні одиниці може призвести до занепаду сільських населених пунктів, яке може бути викликане переселенням сільського населення до більш розвинутих адміністративних центрів громад, припускають ворожнечу громад у тому випадку, коли нові межі громад і районів порушать баланс інтересів, що склався впродовж багатьох років [8; 14; 18].

Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету В. Баранов під час засідання Консультативної ради з питань розвитку місцевого самоврядування 11.03.2011 р. у місті Яремчі на Івано-Франківщині порушив питання щодо необхідності інформування населення про реформи в кожній сфері. Він переконаний, що суспільство має розуміти й знати, як ми досягнемо загальнощастя [12].

Як зазначає В. Литвин, аналіз невдалого досвіду адміністративно-територіальної реформи 2005 р. свідчить, що спущені "згори" настанови виявилися незрозумілими навіть місцевим працівникам, тому спрацювала потужна інерція спротиву, яка швидко звела нанівець завищені очікування [10].

І хоч проблем багато, професор В. Олуйко переконаний, що адміністративно-територіальна реформа – це вже невідворотна реальність. Проте, на його думку, лишається відкритим питання, яким шляхом піде Україна, яких саме змін слід очікувати: поміркованих чи радикальних [13].

Попри численні аргументи науковців щодо підготовки реформи "знизу", підтримуємо думку І. Єжденци, експерта Європейської комісії з розробки детального технічного

завдання проекту Twinning для Головдержслужби, який зазначає, що, виходячи зі світового досвіду, не є ефективним, коли спочатку реформа йде від органів місцевої влади до центральних органів. Реформа має розпочинатися в центральних органах і потім поширюватися до місцевого врядування. Однак, як зазначає експерт, як і будь-які інші проекти в комерційній сфері, ці реформи потребують просування [7].

Народний депутат України О. Пеклушенко разом з тим опікується питанням, що депутати й уряд дуже мало роблять щодо роз'яснення необхідності реформ, що не можна проводити реформи без схвалення більшості жителів країни. Реформи можуть і повинні виходити із центру як мета, але інструмент, методи, обов'язково мають узгоджуватися з народом та органами самоврядування [6].

Питання про те, як буде впроваджуватися комплекс реформ, є дуже важливим з огляду на кінцевий результат реформ. Успішні реформи не можуть бути проведені без участі центральної влади – це необхідна умова. З іншого боку, процес комплексу реформаций не буде успішним без участі місцевих еліт, які зобов'язані взяти відповідальність за місцеві справи. На сьогодні визначено посадових осіб центрального рівня, на яких покладено відповідальність за проведення адміністративно-територіальної реформи, нещодавно створено відділи з питань адміністративно-територіального устрою та виборчих систем при обласних радах. Проте вони не в змозі відповідати за весь комплекс питань щодо реформування у зв'язку з відсутністю структурно-кадрового ресурсу, без відповідного бюджетного забезпечення трансформаційних заходів, без інформаційного супроводження.

Необхідною умовою реформування АТУ країни (як і будь-якої іншої) є підготовка суспільства, його свідомості до прийняття нової територіальної системи. Реформа може бути успішною лише за умови усвідомлення всіма верствами населення її необхідності та необоротності, а головне, позитивного впливу на умови життя й добробут людей.

Слід звернути увагу на широку просвітницьку кампанію під час трансформаційних перетворень у Польщі. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадянському комітеті та неурядова організація "Фонд розвитку місцевої демократії". Було створено консультаційні та тренінгові центри; вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників. Потужною інформаційною кампанією було передбачено розробку й поширення брошур у громадах для різних груп: учителів, лікарів, землекористувачів, духовенства тощо [15].

Однак слід пам'ятати, що з погляду суспільної підтримки польські реформи зазнали поразки. І це в ситуації, коли мова йшла фактично про модернізацію територіального устрою та місцевого самоврядування, а не про глибокі трансформації. Українські реалії вимагають створення вже сьогодні відповідних команд на всіх щаблях владної вертикалі (парламент, уряд, обласні та районні державні адміністрації, громади), кожна з яких на своєму рівні (із залученням громадськості) буде кваліфіковано вирішувати поставлені завдання в суворій відповідності до затвердженої законом або урядовим рішенням комунікаційної стратегії проведення адміністративно-територіальної реформи.

Інформаційне забезпечення процесу підготовки та проведення змін в адміністративно-територіальному устрої України має стати важливим елементом і впливовим фактором формування позитивного іміджу самого реформування. Цинізм еліт та скепсис громадськості щодо будь-яких реформ можна зрозуміти, оскільки люди вже стільки разів розчарувались, що зусилля й довіра до реформаторів зникла. Саме тому ефективна комунікативна стратегія є надзвичайно важливою частиною плану. Громадськість і всі партнери повинні бути переконані, що серйозні та послідовні реформи є необхідними.

Певні кроки щодо формування основних засад державної комунікативної політики лише робляться. У Розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" налагодження комунікацій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю визнано важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства. Проте аналіз законодавчих актів свідчить, що рівень правового врегулювання питання налагодження комунікації не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям. Тому прийняття зазначеного закону надасть змогу вдосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2].

Сучасний науковий дискурс пропонує кілька різних підходів до визначення поняття комунікативних стратегій і тактик, які базуються на теоретичній основі різних дисциплін, що вивчають спілкування. Означена нами тема розгляду – комунікативна стратегія в прове-

денні адміністративно-територіальної реформи – потребує нового розгляду проблеми комунікації в соціальному аспекті функціонування місцевого самоврядування й державного управління, з одного боку, та громадськості – з іншого.

Розуміння сутності комунікацій залежить від того, як ті чи інші автори тлумачать такі категорії, як комунікаційний процес та модель комунікаційного процесу. Поняття комунікації перебуває в безпосередній залежності від того, з яких елементів будується авторами та чи інша модель процесу комунікацій. У широкому значенні комунікація є формою зв'язку, процесом повідомлення інформації за допомогою технічних засобів, актом спілкування між двома або більше індивідами, процесом передачі інформаційного, емоційного чи інтелектуального змісту. Її структурними елементами є відправник інформації, процес її передачі, одержувач інформації [20]. На думку автора, комунікацію можна визначити як процес обміну інформацією між учасниками, що знаходяться як усередині, так і зовні організації, і який дає змогу одержувати відомості для прийняття стратегічних та тактичних управлінських рішень, забезпечувати їх реалізацію й передавати необхідні відомості в зовнішнє середовище з метою їх адекватного сприйняття.

Комунікація за своєю моделлю є двостороннім потоком інформації. У цій моделі оцінюють якість передачі інформації, її повноту, зміст, форму, що дає змогу не лише

оперативно та правильно сформулювати уявлення про відповідну проблему (інформацію), а й обрати партнерів, розробити стратегію та тактику, визначити адекватні методи й засоби реалізації конкретних цілей. Важливим щодо ефективності комунікації є зрозумілість, доступність інформації.

Вибір цільових аудиторій визначає відповідні цілі комунікації, які спрямовуються на формування бажаної зворотної реакції одержувачів інформації. У нашому випадку цілі комунікацій можуть бути такими:

- надання необхідної інформації;
- створення необхідного позитивного іміджу реформи;
- формування прихильності громадськості;
- формування переконаності щодо необхідності проведення реформи;
- спонукання громадськості до обговорення проблем та пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою країни;
- зміна поведінки цільової аудиторії (апарату державного управління, органів місцевого самоврядування, територіальних громад тощо).

Спрямованість реформи на забезпечення якісно нового рівня взаємодії з громадськістю на основі сталої взаємодії між рівними суб'єктами потребує визначення комплексу комунікативних функцій та конкретизації змісту завдань, спрямованих на її реалізацію (див. табл.).

Таблиця

**Комунікативні функції та завдання підготовчого етапу адміністративно-територіальної реформи**

Функції	Зміст завдання
Адаптивна	спрощення словесного коду управлінських рішень, програм, планів щодо реформування відповідно до розуміння та сприйняття суб'єктів комунікації
Виховна	впровадження принципу партнерської взаємодії
Впливу (імперативна)	формування суспільно корисних практичних змін у суб'єктах впливу
Гуманістична	орієнтування особистості на громадські цінності
Довідкова	надання довідок у межах компетенції органу влади
Дослідницька	вивчення громадської думки
Іміджева	просування позитивних наслідків проведення реформи
Інформаційна	надання об'єктивної інформації про цілі й завдання реформи
Комунікативна	забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю
Контактна	встановлення, підтримання, збереження зв'язків і відносин з представниками різних верств населення
Конотативна	дотримання ввічливих відносин між суб'єктами реформування
Консультативна	надання відповідей на інформаційні запити суб'єктів реформування
Моніторингова	одержання й систематизація інформації щодо реагування громадськості на проведення реформи
Організаційна	формування зв'язків і відносин між суб'єктами управлінського процесу
Посередницька	налагодження взаємоприйнятних ділових відносин із суб'єктами впливу (місцевих еліт) для досягнення взаєморозуміння
Прогнозування	прогнозування очікувань громадськості та розробка рекомендацій для управлінського впливу
Психологічна	стимулювання цільових груп до співпраці
Регулятивна	регулювання характеру відносин між суб'єктами реформування
Рекламна	дотримання презентаційної діяльності
Репутаційна	спростування негативної інформації щодо наслідків реформування
Роз'яснювальна	надання адаптованої, кваліфікованої інформації цільовим групам

Відповідні функції забезпечують кореляцію управлінського впливу (комунікативної дії) на процес реформування з потребами

та інтересами цільових груп (сприйняттям, осмисленням, реалізацією).

Реалізувати визначені комунікативні завдання можна завдяки розробці та реаліза-

## Держава та регіони

ції комунікативної стратегії, етапами якої є функціонально пов'язані самостійні процеси. У загальних рисах вона передбачає такі етапи:

- визначення суспільних проблем, пов'язаних із сучасним адміністративно-територіальним устроєм;
- обґрунтування потреби, цілей та мети адміністративно-територіальної реформи; планування;
- визначення цільових груп та зацікавлених сторін (бенефіціаріїв);
- підготовка фахівців з реформування;
- проведення інформаційної кампанії;
- вирішення організаційних питань;
- проведення комунікативних заходів;
- аналіз зворотної реакції цільових аудиторій;
- контроль; оцінювання досягнення цілей (як зацікавленими сторонами, так і органом влади);
- прогнозування; коригування відповідного управлінського впливу.

*Етап визначення суспільної проблеми* передбачає проведення опитування для отримання аналітичної інформації щодо визначення існуючих проблем, пов'язаних із сучасним адміністративно-територіальним устроєм, їх особливостей, географії, сутності та цільових груп, які потребують їх вирішення, готовності населення до реформування.

*Потреба, цілі та мета* адміністративно-територіальної реформи досить чітко обґрунтовані в Концепції реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, яку розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України й рекомендовано до розгляду Кабінетом Міністрів України. Однак ми вважаємо, що для широкого інформування населення необхідно розробити презентаційні продукти з більш зрозумілими для пересічних громадян матеріалами. На наш погляд, адміністративно-територіальна реформа повинна мати слоган (у перекладі з галльської мови означає "бойовий заклик"), який презентує її головну мету. Девіз повинен відповідати таким вимогам: бути правдивим, об'єктивним, емоційно насиченим, а сам текст – легко сприйматися, бути зрозумілим для широкої аудиторії. Так, назва проекту, що визначав можливість проведення адміністративно-територіальної реформи й реалізовувався в 2005–2006 рр., була "Територіальна громада – з людьми і для людей", що, на наш погляд, є досить вдалою.

На етапі *планування* необхідно визначити загальну мету процесу, сформулювати цілі комунікативної роботи. Цілі (відповідно до встановленої ієрархії) визначають вимірювані конкретні та реально досяжні у визначений час результати й дають змогу спрямувати комуні-

кативний потенціал суб'єктів взаємодії на їх ефективну реалізацію (збирання необхідної інформації, справляння інформаційного впливу, стимулювання довіри, збір зауважень і пропозицій тощо).

Моделювання та планування комунікативних завдань і відповідних функцій працівників, контроль за способом і строками виконання поряд з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів, починаючи від анонсування адміністративно-територіальної реформи, розробки й реалізації цілей стратегії інформаційного впливу – до відстеження ефективності впливу, мають спрямовуватися на забезпечення головної мети: сприйняття, розуміння та підтримки намірів органу виконавчої влади громадськістю.

На основі аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників (ресурсів, суб'єктів взаємодії, особливостей їх поведінки та очікуваних результатів) слід визначити цільові групи та підготувати адаптовані для сприйняття ними ключові повідомлення, сформулювати стратегію їх донесення, розробити заходи, впровадити механізми моніторингу та оцінювання ефективності, коригування [9].

Під терміном "*цільова група (бенефіціарії)*" розуміють групу осіб, на задоволення потреб яких спрямована реформа. Хоча проблема реформування адміністративно-територіального устрою стосується всіх жителів територіальних громад України, проте сутність визначення вибору бенефіціаріїв полягає в тому, щоб обрати саме ту цільову групу (або кілька груп) серед усіх інших груп, існуючих у цьому суспільному середовищі, які зможуть найбільше дієво вплинути на ефективне проведення реформи, популяризувати соціальну її значущість тощо. Вважаємо, що цільовими групами, які необхідно залучити під час реалізації комунікативної стратегії, повинні бути, насамперед, науковці, які вивчають цю проблему й мають вагомі доробки щодо шляхів реформування; групи фахівців, яких необхідно навчити застосовувати методіку організації роботи з підготовки та проведення реформування; цільові групи представників територіальних громад, котрих потрібно переконати в необхідності проведення реформи та сприяти наданню допомоги доступними їм засобами.

Проведення соціологічних опитувань дасть змогу встановити контакт практично з будь-якими цільовими групами. Ефективність таких опитувань значно підвищиться за умови проведення інтернет-опитування на веб-сайтах органів виконавчої влади з розміщенням у відповідних рубриках анонсів, роз'яснень щодо його цілей та мети, коментарів, оприлюднення статистики й інформації щодо врахування результатів в управлінських рішеннях.

Науковці визнають, що для успіху перетворень необхідні *високопрофесійні кадри*. З таких професіоналів, насамперед, має складатися орган управління, відповідальний за реформи. Крім того, важливо, щоб вищі державні службовці виступили провідниками змін у своїх організаціях. У зв'язку із цим ці посадові особи повинні бути спроможні роз'яснювати цілі реформ, розробляти відповідні плани та координувати зусилля з їх впровадження, енергійно просувати зміни, готувати до них службовий персонал, створювати сприятливе середовище для реформ. Задоволення таких кадрових потреб передбачає, з одного боку, залучення фахівців відповідної кваліфікації, а з іншого – спеціальну увагу до підготовки таких фахівців [16, с. 218; 17, с. 42]. Необхідно цілеспрямовано формувати прошарок фахівців, які здатні розробляти та впроваджувати зміни на високому професійному рівні, шляхом як їх підбору, так і спеціальної підготовки.

Фундаментальним елементом нової політики професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні має бути першочергова орієнтація на пріоритети уряду, вимоги й потреби конкретних органів влади та обов'язки службовців, які вони виконують на підтримку цих пріоритетів. Тому ефективне здійснення адміністративно-територіальної реформи вимагає відповідного її кадрового забезпечення, що, у свою чергу, потребуватиме підготовлених і компетентних кадрів, які володіють знаннями й навичками, необхідними для виконання завдань з реалізації державної політики в цій сфері.

Необхідно підготувати фахівців з проведення адміністративно-територіальної реформи в кожній області та районі України, які б могли очолити відповідну робочу групу спеціалістів, організувати роботу з підготовки реформування на місцях, виважено корегувати ініціативи громад, а також популяризувати необхідність її проведення.

Розроблення та погодження в установленому законодавством порядку професійних програм підвищення кваліфікації, підготовки або перепідготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіальної реформи має бути покладено на Національну академію державного управління при Президентові України або інші навчальні заклади, відібрані на конкурсній основі.

Необхідною складовою навчального процесу має стати підготовка й видання навчально-методичних посібників з питань реформування адміністративно-територіального устрою, здійснення його моніторингу, розробки законодавчих і нормативно-правових актів та узагальнення міжнародного досвіду тощо.

Формування цільових груп слухачів має проводитися з урахуванням функціональних повноважень, категорій посад і сфер діяльності. На наше переконання, насамперед необхідно підготувати спеціалістів відділів з питань адміністративно-територіального устрою й виборчих систем обласних рад і управлінь з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю обласних державних адміністрацій для наступної координації роботи на районному рівні.

У системі підготовки фахівців слід віддати належне практичній складовій, зробити наголос на застосуванні інтенсивних, сфокусованих і короткострокових форм навчання на противагу академічним програмам, що вимагає менших фінансових та людських інвестицій і цілком співзвучно з європейською практикою. Під час навчання слід забезпечити глибоке вивчення найбільш актуальних питань реформування – переваг та наслідків неререформування адміністративно-територіального устрою України.

*Інформаційна кампанія* в Україні для популяризації необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи має включати розробку та випуск брошур, спрямованих на різні цільові групи, телевізійні програми для висвітлення переваг реформування, процесу підготовки та проведення реформи, виступи науковців і політиків тощо. Визнаємо, що цей етап буде, напевно, найскладнішим, адже противників реформи на сьогодні є чимало. Проте об'єктивний діалог завжди є плідним для пошуку оптимального рішення.

*Організаційний етап* включає ряд послідовних дій: визначення теми, дати, часу проведення комунікативних заходів, її учасників, фахівців, які будуть залучені до проведення консультацій по суті звернень, оприлюднення анонсу із зазначенням супроводжувальної інформації, телефонів для акредитації журналістів тощо.

Визначальним чинником успішності *комунікативних заходів* є належна фахова, психологічна підготовка та комунікативна компетентність фахівців, які мають бути відкритими, лояльними, товариськими, комунікабельними, грамотними та кмітливими (уміти "добути" потрібну інформацію чи поінформувати цільову аудиторію). Зазначимо, що для кожної із цільових груп повинні бути розроблені різні комунікативні заходи: тренінги, виступи, акції, круглі столи тощо.

Обмін інформацією є складовою всіх видів управлінської діяльності, в якій комунікації виконують зв'язкову роль. *Процес обліку* передбачає збирання, передачу, зберігання та перероблення даних, реєстрацію і групування відомостей про проведену роботу, зворотну реакцію громадськості. Оперативна фільтрація вхідних даних дає змогу

визначити тенденції ефективності процесу просування реформи для наступного вдосконалення якості комунікативного процесу.

З метою забезпечення постійного інформування населення, збирання пропозицій пропонуємо створення при обласних і районних державних адміністраціях інформаційно-консультативних пунктів з питань адміністративно-територіальної реформи.

Інформація про реальний стан виконання завдань дає змогу створити *систему оперативного контролю та моніторингу*, що передбачає формування звітів у режимі реального часу для оперативного управління та хронологічних звітів для аналітичної роботи. Ефективною формою відстеження реагування цільових аудиторій (вікових, освітніх, регіональних тощо) на дії влади є проведення вибіркового опитування громадян, які брали участь у заходах. Відповідний моніторинг зміни орієнтацій, установок та бажань цільових груп уможливить адресне прогнозування тенденцій розвитку відносин з ними.

*Етап створення звітів-прогнозів* передбачає вимірювання рівня підготовленості (байдужості, розуміння, агресивності) громадськості до проведення адміністративно-територіальної реформи. Аналітична робота дає змогу зробити прогноз тенденцій забезпечення відповідності процесу політиці органу влади, досягнення встановлених цілей. У разі відхилень від завдань та програм, спричинених зовнішніми впливами, вживаються заходи для коригування інформаційного процесу шляхом здійснення безпосереднього управлінського впливу на поведінку суб'єктів з метою досягнення необхідного стану впорядкування та стабільності процесу [9; 11].

#### IV. Висновки

Про реформу адміністративно-територіального устрою необхідно розповідати, вести роз'яснювальну роботу, переконувати. Без чіткого й зрозумілого кожному громадянину механізму цієї вкрай складної процедури годі розраховувати на успіх реформи. Тільки свідоме та законне створення адміністративно-територіальних одиниць, включення громадськості до цього процесу забезпечить підтримку "знизу".

З метою вдосконалення підготовки та проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні нами запропоновано розробити комунікативну стратегію її просування. На основі визначеного комплексу комунікативних функцій, змісту завдань процесу реформування нами розроблено етапи стратегії та комплекс практичних заходів щодо її реалізації.

У подальших дослідженнях пропонуємо проаналізувати можливі моделі розвитку територіальних громад після їх реформування для подальшого вибору стратегії дій щодо вирішення проблемних ситуацій.

#### Література

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С. 527.
2. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про основні засади державної комунікативної політики" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/>.
3. Проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" // Проблеми реформування публічної влади : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. Р. Безсмертного ; наук. ред. М.О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2009. – С. 457.
4. Барань Є. Реформи в Україні – чи є ще шанс у президента? [Електронний ресурс] / Є. Барань. – Режим доступу: [www.pravda.com.ua/articles/2010/09/22/5404267/](http://www.pravda.com.ua/articles/2010/09/22/5404267/).
5. Дністрянський М. До проблем адміністративно-територіальної реформи в Україні: можливі небезпеки та прорахунки / М. Дністрянський // Краєзнавство. Географія. Туризм. – 2001. – № 11. – С. 4–5.
6. Пеклушенко А. До Януковича в стране была лишь имитация реформ : интервью газете "Паноптикон" 11.10.2011 г. [Электронный ресурс] / А. Пеклушенко. – Режим доступа: [panoptikon.org/cat/v-detaljah/103.html](http://panoptikon.org/cat/v-detaljah/103.html)
7. Єжденци І. Для ефективних реформ потрібні стратегічна мета та узгодженість дій [Електронний ресурс] / І. Єжденци. – Режим доступу: [www.center.gov.ua/intervyu/ivica-vezhdenci-dlya-efektivnih-reform-potribni-strategichna-meta-ta-uzgodzhenist-diy.html](http://www.center.gov.ua/intervyu/ivica-vezhdenci-dlya-efektivnih-reform-potribni-strategichna-meta-ta-uzgodzhenist-diy.html).
8. Журавський В. Питання реформування місцевого самоврядування в Україні / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 11. – С. 24–27.
9. Климаська Л.Д. Комунікативні технології моделювання політичного простору в демократичному суспільстві [Електронний ресурс] / Л.Д. Климаська. – Режим доступу: [//209.85.135.132/search?q=cache:oAcSlo42-wQJ](http://209.85.135.132/search?q=cache:oAcSlo42-wQJ).
10. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування / В. Литвин // Голос України. – 2010. – № 167. – С. 4–5.
11. Мартинець Н.С. Цільові телефонні лінії як механізм реалізації комунікативних стратегій органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / Н.С. Мартинець. – Режим доступу:

- academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mnsov.pdf.
12. Марчук Л. Суспільство має розуміти і знати, як ми досягнемо загального щастя [Електронний ресурс] / Л. Марчук. – Режим доступу: [www.viche.info/journal/2511](http://www.viche.info/journal/2511).
  13. Олуйко В. Проблемні питання адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. Олуйко. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
  14. Острійчук О. Перспективи та етапи проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / О. Острійчук. – Режим доступу: <http://pravo.poltava.ua>.
  15. Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / І. Пресняков, Н. Шаповалова. – Режим доступу: [dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636).
  16. Стратегія розвитку України: теорія і практика / за ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.
  17. Сундаков А. Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / А. Сундаков ; укр. пер. Т. Діхтяр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 56 с.
  18. Томенко М. В Україні фактично розпочався процес зміни адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / М. Томенко. – Режим доступу: [byut.com.ua/news/5740.html](http://byut.com.ua/news/5740.html).
  19. Україне не избежать укрупнення адміністративно-територіальних одиниць – Тихонов. Ексклюзивне інтерв'ю віцепрем'єр-міністра України Віктора Тихонова агентству "Інтерфакс-Україна" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.interfax.com.ua](http://www.interfax.com.ua).
  20. Штурхецький С.В. Комунікативні стратегії у місцевому самоврядуванні: аспект соціальної дії / С.В. Штурхецький // Науковий потенціал України 2010 : матер. Шостої Всеукр. наук.-практ. інтернет-конфер. 22–24 березня 2010 р. : зб. тез доповідей. – К. : Меганом, 2010. – Ч. 2. – С. 11–14.

**Оргієць О.М. Комунікативна стратегія як дієвий інструмент у просуванні адміністративно-територіальної реформи в Україні**

**Анотація.** У статті розглянуто необхідність розробки комунікативної стратегії для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Обґрунтовано, що до основних напрямів реформування територіального устрою мають входити інформування цільових груп щодо цілей, змісту, очікуваних результатів та наслідків його проведення; налагодження діалогу з громадськістю з метою пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Визначено, що важливим компонентом комунікативної стратегії є інформаційна кампанія формування позитивного іміджу реформи.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, комунікативна стратегія, позитивний імідж реформи, суспільна підтримка.

**Оргиец О.Н. Коммуникативная стратегия как действенный инструмент в продвижении административно-территориальной реформы в Украине**

**Аннотация.** В статье рассмотрена необходимость разработки коммуникативной стратегии для успешной реализации административно-территориальной реформы в Украине. Обосновано, что среди основных направлений реформирования территориального уклада должно быть информирование целевых групп относительно целей, содержания, ожидаемых результатов и последствий его проведения, налаживание диалога с общественностью с целью поиска оптимального административно-территориального устройства. Определено, что важным компонентом коммуникативной стратегии является информационная кампания формирования позитивного имиджа реформы.

**Ключевые слова:** административно-территориальная реформа, коммуникативная стратегия, позитивный имидж реформы, общественная поддержка.

**Orgiets O. The Communicative Strategy as Effective Instrument in Advancement of the Administrative-Territorial Reform in Ukraine**

**Annotation.** In the article the necessity of development of communicative strategy is considered for successful realization of administrative-territorial reform in Ukraine. Grounded, that among basic directions of reformation of the territorial mode must become informing the target groups in relation to aims, maintenance, expected results and consequences of his leadthrough, adjustings of dialog with public with the purpose of search of optimum administrative-territorial device. Certainly, that the important component of communicative strategy is an informative campaign of forming of positive image of reform.

**Key words:** administrative-territorial reform, of communicative strategy, positive image of reform, public support.