

І. ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ

Валентин Королько

МОДЕЛІ ЗВ'ЯЗКІВ ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті йдеться про історичні моделі комунікації влади з громадськістю та українську практику їх оптимізації.

Valentyn Korolko. Model links of the political regime with the public. The article deals with the historical models of communication between the authority and public, Ukrainian practice of their optimization.

Потреба політичних режимів у зв'язках із громадськістю

В узагальненому вигляді будь-який політичний режим як суспільно-політичне явище визначається трьома групами основних чинників: 1) процедурами та способами організації владних інститутів, методами безпосереднього здійснення влади; 2) стилем ухвалення та реалізації суспільно-політичних рішень; 3) формами взаємовідносин між політичною владою та громадянами.

Останній набір чинників має особливе значення. До цього набору, зокрема, належать: умови для своєчасного та повного політичного інформування громадськості; наявність можливостей для громадян самостійно ухвалювати рішення з політичних питань і виступати проти дій влади, якщо ці дії не задовольняють їхні інтереси; стан ЗМІ, рівень гласності в суспільстві та прозорість державного апарату; визнання права кожної людини на критику влади та будь-яких її представників тощо.

До цього набору чинників необхідно віднести й наявні за умов того чи іншого політичного режиму зв'язки

з громадськістю, особливо моделі використовуваних владою комунікацій з суспільством. Але ця проблема, порівняно з іншими, у політологічній думці залишається менш дослідженою. Тому далі розглядатимемо один із основних аспектів зазначеної проблеми, а саме – моделі комунікації та зв'язків політичних режимів з громадськістю (Public Relations, PR).

Зв'язки з громадськістю як суспільне явище можна розглядати у різних площинах: як сферу суспільних відносин; як особливу систему соціальних комунікацій; як науку і мистецтво налагодження ефективних стосунків між різними соціальними суб'єктами суспільства. Але, з огляду на аналіз зв'язків політичних режимів з громадськістю, – їх найдоцільніше розглядати з погляду інституціонального підходу як соціальний інститут громадянського суспільства, що виконує важливу суспільно-регулятивну функцію.

Професійні публік релейшнз сьогодні стали особливою формою соціальної організації, способом кристалізації та закріплення специфічних різновидів діяльності, пов'язаних із виконанням суспільно необхідної функції – оптимізації взаємодії соціальних суб'єктів (окремих індивідів, спільнот, різноманітних організацій, державних установ тощо) із їхньою зовнішньою та внутрішньою громадськістю. Головна мета цього інституту полягає в обслуговуванні суспільної потреби, пов'язаної із забезпеченням ефективного публічного дискурсу для всієї багатоманітності соціальних суб'єктів, що бажають збільшити свій позитивний публіцитний капітал легальними, конвенційними та легітимними засобами.

Як особливий різновид соціальної діяльності професійні PR зумовлені появою сукупності соціальних практик, пов'язаних із виробництвом і функціонуванням ефективних систем публічних комунікацій. Саме в ядрі цієї сфери за певного рівня розвитку демократії PR й сформувалися як соціальний інститут, що забезпечує нормативно сталу й статусно закріплену реалізацію суспільно необхідного завдання на рівні соціуму та його окремих сегментів.

На сьогодні паблік рілейшнз – це управлінська, соціо-інженерна комунікаційна діяльність, спрямована на формування ефективної системи інформаційних потоків (публічних дискурсів) соціального суб'єкта, що забезпечують оптимізацію його взаємодії з громадськістю, від якої залежить успішна життєдіяльність цього суб'єкта.

Інститут паблік рілейшнз має справу з публічною комунікацією, яка є особливим різновидом комунікацій, спрямованих на поширення суспільно значущої інформації з одночасним наданням їй публічного статусу. Такий статус пов'язаний, з одного боку, з відкритістю інформаційної взаємодії між організацією та її громадськістю, а з іншого – з орієнтацією інформаційно-комунікаційних потоків на суспільний інтерес та загальне благо.

Результатом (або продуктом) діяльності інституту паблік рілейшнз, як правило, є комплексне утворення, де пересікаються феномени різного змісту, зокрема: оптимальне комунікативне середовище конкретного суб'єкта PR; ефективні для нього публічний дискурс і пабліситі; позитивна громадська думка про його соціальну позицію та діяльність; прирощення пабліцитного капіталу та піднесення репутації суб'єкта.

Становлення цивілізованої професійної системи зв'язків органів влади з громадськістю, як засвідчує історична практика, стає можливим лише за умов формування демократичних засад суспільства. Історично розвиток професійної системи зв'язків з громадськістю обумовлювався розвитком ринкових відносин, політичного й економічного плюралізму, зростанням соціальної відповідальності бізнесу, коли успіх на ринку, в тому числі й політичному, стає все більш залежним від репутації суб'єкта підприємницької та політичної діяльності. Висока значущість репутації суб'єкта публічної діяльності в умовах конкурентного середовища прискорює розвиток професійної системи PR, особливо коли на ринку складаються обов'язкові для всіх «правила гри», а розвиток засобів масової комунікації зробив можливим доведення до відома громадськості кожного випадку їх порушення. У політичному плані цей процес супроводжується формуванням і розвитком інсти-

тутів громадянського суспільства, що створюють нову ситуацію у взаємовідносинах громадян із владою.

Логіка історичного розвитку доводить, що професійна система PR поєднана із запровадженням насамперед демократичних політичних режимів. Об'єктивна необхідність у розвитку професіонального інституту PR, історична потреба в новій атмосфері стосунків між соціальними акторами, між державою і громадянами, організацією та громадськістю, а звідси і необхідність пошуку нових моделей зв'язків влади з громадськістю виникають лише за певних умов. А саме – там і тоді, де особа як громадянин починає користуватися певною гамою громадянських прав і свобод, де людина сприймається як індивідуальність, на поведінку якої можна вплинути лише шляхом переконання, заохочення, особистого зацікавлення, а не примусу, наказу, підкорення чи маніпулювання, що, як правило, притаманне тоталітарним і авторитарним режимам.

Історичні моделі комунікації влади з громадськістю

Становлення соціального інституту PR було пов'язане з пошуком, у тому числі й для органів влади, оптимальних моделей громадських зв'язків. Аналіз таких моделей зв'язків органів влади з громадськістю, суспільством потребує відповідних методологічних підходів. Серед них найбільш ефективним є підхід, обґрунтований відомим американським дослідником і теоретиком сфери паблік рілейшнз Джеймсом Грюнігом [1], суть якого полягає у визначенні особливостей моделей зв'язків з громадськістю з урахуванням міри використання на практиці принципу двосторонньої комунікації між суб'єктом і об'єктом PR.

Такий принцип дозволяє: по-перше, з'ясувати реальний стан та потреби розвитку цивілізованих PR на стадії їх зародження в посттоталітарних країнах; по-друге, виокремити сфери, де принципи двосторонніх зв'язків з громадськістю наближаються до більш повного та адекватного демократичним принципам політичного режиму громадянського суспільства; по-третє, поставити питання

щодо конкретних кроків здійснення якісних змін у функціях зв'язків політичних режимів з громадськістю.

Користуючись методологією Дж. Грюніга, у сучасній теорії, як правило, звертається увага на чотири основні моделі зв'язків з громадськістю, де принцип двосторонності комунікації набуває на практиці тієї чи іншої міри повноти.

Історично перша модель зв'язків з громадськістю, розвиток якої, зокрема в США, відносять до другої половини ХІХ ст., дістала у науковій літературі різні назви: «пропаганда», «пабліситі» або «маніпуляція».

Суть цієї моделі полягає в наступному: для привернення уваги громадськості використовуються будь-які засоби та форми комунікації, але головним чином задля того, щоб здійснити тиск на неї та підкорити певним інтересам; громадськість розглядається як пасивний реципієнт (своєрідна «жертва» пропагандистського впливу); правдивість і об'єктивність інформації не є обов'язковою умовою; етичні аспекти інформаційно-комунікаційної діяльності ігноруються; головним «провідником» зв'язків з громадськістю є засоби інформації; зворотнього зв'язку громадськості з органами влади не передбачається.

Очевидно, що така модель не є історичним раритетом. Вона інтенсивно використовується й у сучасних умовах як основна форма і реалізації стратегії і вирішення конкретних інформаційно-комунікаційних завдань органів влади. Зокрема, ця модель часто експлуатується у разі необхідності впливу на громадську думку щодо яскраво виражених «дисфункціональних», з погляду влади, явищ (наприклад, акцій громадської непокори, протесту, на зразок «майданів», голодувань та інших дій), яким намагаються приписати примітивні мотиви.

У сучасній непрофесійній українській думці саме ця «пропагандистсько-маніпулятивна» модель сприймається як єдина сутнісна характеристика інституту зв'язків із громадськістю взагалі. Причому, практика українських політичних режимів дає для цього вагомі підстави. Достатньо пригадати так звані «чорний PR» або інші маніпулятивні

практики, до яких часто вдаються суб'єкти політичного життя (і не тільки під час виборчих кампаній).

Однак наголосимо – за всіх своїх вад ця модель все-таки є певним кроком уперед порівняно з тоталітарними режимами, практикою ліквідації класового ворога, переслідування інакодумства, політичних репресій та масового насадження «загального однодумства», поширеного за часів комуністичного промивання мізків.

Друга модель зв'язків з громадськістю дістала назву «інформування» або різні похідні від цього ключового поняття, на зразок: «інформування громадськості», «громадська поінформованість». Її ще називають «журналістською». Зародження цієї моделі здебільшого відносять до початку ХХ сторіччя. Перехід до інформування був свідченням усвідомлення неефективності маніпулятивних форм обробки свідомості громадськості в умовах жорсткої конкуренції та особливо боротьби капіталістичних монополій за виживання.

Головні характеристики цієї моделі: усвідомлення необхідності регулярної роботи із засобами масової інформації; поширення інформації є головною метою зв'язків із громадськістю; інформація повинна бути точною і правдивою, проте виключно позитивною; негативні факти і явища замовчуються.

Як і перша модель, «інформування» належить до односторонніх комунікацій: необхідність дослідження громадської думки та зворотного зв'язок з суспільством у ній теж не передбачаються. Зв'язки з громадськістю за такої моделі реалізуються як «справа власних журналістів», що працюють за наймом у державній установі, політичній партії тощо.

Отже, у цій моделі фіксується необхідність «правдивого», але головним чином позитивного (тобто тенденційного) інформування громадськості про діяльність урядових органів, політичних об'єднань для того, щоб добитися їхньої підтримки.

Третя модель зв'язків з громадськістю – «двостороння асиметрична комунікація». Її особливість можна

охарактеризувати таким чином: широко використовуються дослідницькі методи, але насамперед для того, щоб визначити, яка інформація викликає негативну реакцію громадськості, а потім модифікувати її на свою користь.

Іншими словами, комунікативна діяльність стає «двосторонньою», але результат такого різновиду зв'язків асиметричний, оскільки від комунікації виграє насамперед владний орган, а не громадськість.

Під час реалізації цієї моделі роль зв'язків з громадською може бути схарактеризована як «прагматична»: головне місце посідає вигода (зиск) для політичного режиму. Отже, за таких умов все ще бажаною залишається потреба однакової практичної вигоди від комунікації як для владного органу, так і громадськості.

Досягається це в рамках четвертої моделі зв'язків з громадською, яка дістала назву «двосторонньої симетричної комунікації». Для неї характерні такі риси: повне усвідомлення суб'єктом PR (політичним режимом) необхідності порозуміння з громадською й взаємовпливу зовнішнього соціального середовища та пануючої владної еліти; ціль PR – взаємна користь для влади і громадськості (тобто «симетричність»); широке використання діалогу, практики ведення переговорів, громадських рад, підписання угод, використання стратегії розв'язання конфліктів, що призводить до модифікації позицій, думок і поведінки як громадськості, так і владного органу; акценти у функціях PR зміщуються від журналістських і рекламних до дослідницьких і консультативних.

Саме у такій формі зв'язки з громадською набувають певної цивілізованої завершеності: очевидно стає необхідність дослідження і планування постійних зв'язків з громадською; оцінюючи ефективність комунікативних зусиль, слід враховувати не тільки економічні показники, але й соціальний ефект, «нематеріальні активи», серед яких головними є позитивний публіцитний капітал, висока репутація політичного режиму та довіра до нього.

Така модель може бути названа «ідеальною» у тому сенсі, що PR тут стають механізмом взаємодії органів влади і соціального середовища на основі партнерства

(громадянське суспільство, цільові групи громадськості сприймаються як «партнери»).

Така модель зв'язків з громадськістю докорінно змінює функції суб'єктів PR (політичних режимів): громадськість реально починає впливати на політику влади, звідси зміцнюється її легітимний статус; відбувається перехід від дискретних, разових PR-акцій і кампаній до перманентного процесу комунікації з громадськістю, до репутаційного менеджменту; змінюються фахові вимоги до PR-спеціаліста (потрібні не стільки знання й уміння використання конкретних технологій (тобто ремісництво), скільки якості менеджера-системника); центральними стають правові й етичні аспекти діяльності PR-системи.

Українська практика оптимізації моделей зв'язків влади з громадськістю

Якщо перекласти ці підходи до історичних моделей PR на сферу зв'язків органів державної влади України з громадськістю за умов того чи іншого політичного режиму, то не важко помітити, що їхні комунікаційні зусилля багато в чому були і надалі являють собою своєрідний додатковий атрибут колишнього адміністрування, що залишається у межах моделі односторонньої комунікації.

Аж до середини 1990-х років самі поняття «зв'язки з громадськістю» і «комунікація» у діяльності органів державної влади взагалі мало використовувалися, хоча «де-факто» як певна форма комунікації й існували. «Комунікації», особливо інформаційні, з'являлися на сцені немов «під завісу», тобто коли процес формування політики органом влади вже завершено, коли всі адміністративні рішення ухвалені, розпорядження вироблені і потрібно лише повідомити про них широкій громадськості. Таке управління комунікаціями являло собою особливу форму самовираження політичного режиму, що «виходив» на громадськість в цілому, як правило, через засоби масової інформації.

Означену «модель» можна назвати «ремісничим підходом» до управління комунікаціями, оскільки тут була відсутня сфокусована спрямованість на соціальне середовище,

тобто, у цьому випадку, адресатом були не цільові соціальні групи, а громадськість взагалі.

Свідченням цього були наступні підходи перших політичних режимів незалежної України до інформування громадськості.

Насамперед, пам'ятаючи про прикрий досвід пропаганди й агітації часів соціалізму, нове керівництво у своїй більшості розуміло, що, ставши на шлях розвитку політичного плюралізму, зміст політики держави та її органів мав якомога ширше доводитися до відома громадськості. Для цього досить пригадати перші трансляції із залу засідань Верховної Ради України, пряме висвітлення в ЗМІ різноманітних бурхливих подій політичного життя першої половини 1990-х років.

Але, на відміну від прямого інформування про роботу законодавчого органу, про події мітингової демократії, владні органи (зокрема, Адміністрації Президента, уряди України, державні відомства) і надалі дотримувалися колишньої практики (тактики): спочатку забезпечували журналістів дозованою інформацією, а ті, своєю чергою, доносили її до широкої громадськості. Тобто, прямий зв'язок ключових осіб політичного режиму з громадськістю, а звідси – і безпосередній вплив на неї, залишався мінімальним. Функція інформування передавалася переважно державним ЗМІ.

Щоправда, головна відмінність першої половини 1990-х років від радянських часів полягала у тому, що ЗМІ стали поступово перетворюватися не тільки на реальний інформаційний канал, але й відігравати (особливо незалежна преса, що почала з'являтися у цей час) самостійну роль у пошуку та поширенні важливої для суспільства інформації.

Істотну роль у розвитку цього процесу відіграло прийняття у жовтні 1992 року нового Закону України «Про інформацію», в якому зазначалося, що «право на інформацію забезпечується: обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та ухвалені

рішення; створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації...» [2].

Набрання чинності цього Закону для України став початком того, що, за Дж. Грунігом, можна було б назвати етапом «інформування громадськості». Проте у цьому Законі не було чітко визначено офіційного суб'єкта (спеціального структурного підрозділу або уповноваженої особи), що поширює офіційну інформацію. Не передбачалася й можливість давати до неї пояснення, вживати заходів з забезпечення правильної інтерпретації політики. Головною ціллю комунікацій політичного режиму цього періоду, як і в минулому, залишалось переважно просте інформування. Спочатку цей обов'язок покладався на створювані спеціальні, але такі, що розпливчасто розумілися, «інформаційні служби, системи, мережі» структури, права й обов'язки яких не набули належного врегулювання.

Дещо пізніше, коли в 1997 році був ухвалений Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», зміст «інформаційної служби» було визначено дещо конкретніше. Під нею пропонувалося мати на увазі «інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом» [3].

Одна із найважливіших особливостей такої форми організації інформаційної політики політичного режиму полягала у тому, що інформація обмежувалася «офіційною документованою інформацією, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування» [2, Ст. 21]. У цьому ж Законі містилося ще більш відверте положення про те, що «основним джерелом цієї інформації є: законодавчі акти України, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і

регіонального самоврядування» [2, Ст. 21]. Отже, таке інформування було підпорядковане наданню інформації в кінці певною мірою завершеного законодавчого, адміністративно-управлінського процесу (скажімо, після схвалення того чи іншого нормативного рішення), а сама інформація являла собою вже готовий «політичний продукт» у вигляді тексту того самого адміністративного рішення (закону, указу або підзаконного акта).

Це означало, що за такого інформаційного режиму орган влади сам визначав основу дискусії в суспільстві з питань соціального управління, результат якої був вирішений політичним режимом наперед. Керуючись власними уявленнями та міркуваннями, політичний режим прагнув того, щоб взяти верх над громадськістю та не особливо поспішати переконувати її в тому, що всі вироблені рішення є єдино правильними. Отже, за таких умов комунікація з громадськістю фактично залишалася односторонньою, а не двосторонньою, оскільки у виробленні рішень, їх обговоренні громадськість не брала участі, її думка не враховувалася (і, зрозуміло, не вивчалася належним чином).

Яскравим свідченням цього залишалось звужене розуміння суті самої сфери масової комунікації. У своїй офіційній лексиці владні органи, повторюючи поширену ще за радянських часів термінологію, продовжували (часто-густо продовжують це робити й дотепер) називати засоби масової комунікації (ЗМК) засобами масової інформації (ЗМІ). І це не просто лексична некоректність, а швидше красномовне відображення рівня культури провідників політичного режиму, які розглядали маси лише як пасивний об'єкт інформування (нав'язування) офіційної точки зору.

Тобто, масово-комунікаційний процес, система зв'язків політичного режиму з громадськістю вважалися процесом лише «інформування населення» з односторонньою спрямованістю: від правлячих кіл – до широкої громадськості, не передбачаючи зворотного зв'язку, конструктивної співпраці з громадськістю як рівновеликим партнером.

Такий підхід до масової комунікації та її засобів не тільки віддзеркалював існуючий політичний режим, стан справ у суспільстві, а й великою мірою несприятливо впливав на соціально-політичне і культурне середовище українського суспільства. Тим більше, що державні органи, владна еліта України за такого режиму часто-густо розглядали ЗМК не тільки як галузь, де «крутяться» величезні гроші, за які точиться боротьба потужних угруповань, але й (і це головне) не як «четверту владу», а як інструмент формування політичного порядку денного в суспільстві, могутній канал впливу на масову свідомість і знаряддя для зміцнення існуючого політичного режиму.

Деякі інші акценти в інформаційній політиці органів державної влади почали з'являтися після прийняття низки законів, що регулювали інформаційну і рекламну діяльність, порядок використання інформації в ЗМІ. З цього моменту інформаційно-комунікаційна сфера почала більше розглядатися як інструмент вироблення політики.

Домігшись (після періоду розладу економіки та гіперінфляції першої половини 1990-х років) певної соціально-економічної стабілізації в суспільстві, політичні режими в особі вищих органів державної влади почали шукати засоби й інструменти впливу на думки і вчинки різних груп громадськості щодо тих або інших соціальних проблем. Вважалося, що комунікації повинні стати зручним інструментом для здійснення цього впливу. І такий інструмент справді ставав чимось більш важливим, ніж звичайне інформування.

Зокрема, у цей період органи влади розпочали ширше здійснювати комунікації з громадськістю й іншими засобами, наприклад, через систему реформування освіти (особливо змісту гуманітарної освіти), зв'язки з громадськістю, рекламу і маркетинг. В органах державної влади, місцевого самоврядування, міністерствах і відомствах у цей час приступили до створення прес-служб, прес-центрів, а також управлінь і центрів громадських зв'язків, які комплектувалися спеціалістами, що мали досвід комунікаційної роботи (здебільшого з-поміж журналістів).

Передбачалося, що спеціалісти управлінь і центрів громадських зв'язків будуть поступово залучатися до медіа супроводу політичного процесу з метою формування за допомогою різноманітних комунікаційних інструментів і технологій певного політичного продукту у вигляді позитивного публіситі для суб'єктів державного та політичного життя. Мислилося, що кожний політично-управлінський цикл має розподілятися на декілька етапів: ситуаційний аналіз і визначення проблеми, формулювання стратегії її розв'язання, реалізацію політики й оцінки її ефективності. Внесок фахівців з питань комунікацій у кожний із цих етапів мав ставати більш помітним і призводити до того, щоб державне управління, політичний курс і комунікації здійснювалися спільно, тобто комунікації з громадськістю включалися безпосередньо в процес політичного управління. При цьому потрібно було брати до уваги й іншу важливу обставину – ефект від комунікацій, особливо очікуваний з боку органів державного управління й політиків нового режиму, мав бути більш очевидним, особливо коли справа стосувалася впливу на думку і поведінку людей.

Досвід доводить, що використання комунікацій як засобу впливу на свідомість і поведінку цільових груп громадськості має шанс на успіх у тому разі, коли налагоджено зворотний зв'язок, якщо результат цього впливу відслідковується за допомогою матеріально підтримуваних державою соціологічних досліджень. Але створювані в цей час незалежні соціологічні центри, як правило, мало використовувалися офіційними державними органами для моніторингу громадської думки під час проведення тих чи інших політичних заходів.

Важливою особливістю цього періоду можна також вважати втрату державою безроздільної монополії не тільки над політичною сферою (після появи опозиції), але й засобами масової інформації. Формування і розвиток широкого спектра політичних партій, політичної опозиції, незалежних ЗМІ відкривало громадськості шлях до модифікації існуючого політичного режиму, а саме: можливість самостійно або на основі інформації з альтернативних джерел (недержавних аналітичних центрів, неза-

лежних ЗМІ, партійної преси) оцінювати процес політики державних органів, зміст політичних пропозицій і рішень.

Крім того, у цей період стало глибше усвідомлюватися, що чим ширшою є участь мас у формуванні політики, тим є вищим схвалення її результатів з боку громадськості. Тому перед чиновниками комунікаційної сфери, особливо в центральних органах державної влади, ставилося й надалі ставиться ще одне завдання, а саме – організувати комунікації з громадськістю й управляти ними. Причому їх зобов'язували управляти не тільки «власними» (державними) комунікаціями, але й комунікаціями інших учасників політичного процесу (так звані «темники»), що нерідко викликало різку реакцію з боку опозиції і незалежних ЗМІ.

Нарешті, особливістю політичного режиму цього періоду можна вважати й більш очевидне розмежування політичних сил у країні, консолідацію опозиції до існуючої влади, що істотно вплинуло на стратегію і тактику національних і місцевих виборчих кампаній. За цих умов органи державної влади і місцевого самоврядування, їхні керівники стали проводити політику взаємодії з певними політичними партіями, громадськими організаціями й іншими зацікавленими групами з метою формування провладних (пропрезидентських) коаліцій і виборчих блоків. Проте консультації та не завжди фахове ведення діалогу з політичними й громадськими формуваннями і групами не забезпечували владним органам необхідний рівень підтримки, оскільки коаліційне будівництво, мобілізація політичної підтримки влади диктувалися в основному вищими посадовими особами держави, а тому взаємодіючі сторони та їхній внесок у коаліцію були надто нерівними між собою.

Отже, потреба розвитку різного рівня двосторонніх комунікаційних процесів ставить перед органами державної влади і управління нові за змістом завдання. Сьогодні вже не викликає сумніву той факт, що інформаційно-комунікаційні технології відіграють надзвичайно важливу роль для функціонування політичного режиму.

Проте, незважаючи на це, новітні технології поширення інформації та налагодження зворотного зв'язку, якими володіє держава, мало використовуються. Подолання такого стану, підвищення доступу до інформації урядових органів, орієнтація в їхній діяльності на цільові аудиторії стають однією з передумов перетворення влади на доступну, а точніше, на «комунікативну владу».

Поняття «доступної» влади як нової характеристики політичного режиму найчастіше пов'язують з питаннями забезпечення відкритості і прозорості в діяльності органів державної влади, тобто інтерпретують з позицій джерела або володаря інформації. Звідси, традиційно вважається, що якщо інформація стає доступною за допомогою використання новітніх комунікаційних технологій, то влада, державні органи привели свої справи до ладу. Саме з таких позицій були сформульовані, наприклад, положення Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», схваленого в 2002 році [4].

В Указі містилася вимога щодо регулярної звітності уряду перед громадянами, включаючи пояснення дій уряду та його позиції з приводу значущих для громадськості рішень і подій. Йшлося також про вимогу обов'язкової взаємодії органів влади з громадянами через Інтернет, про оперативне розміщення на веб-сторінках усіх проектів нормативних актів, із негайним інформуванням зацікавлених громадян через ЗМІ про те, що конкретний проект уже відкритий для обговорення.

Однак такого ґатунку уявлення про доступність органів державної влади не виходить за межі традиційних і не розв'язує всієї проблеми ефективних комунікацій із громадськістю. Для радикального розв'язання проблеми «доступності» держава має перетворитися з «такої, що інформує», на «державу, що «дослуховується», стати відкритою для питань, побажань, ідей, пропозицій і скарг від приватних осіб і груп громадськості.

Не вирішує такого принципового питання й прийнятий 2011 року Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5]. Безумовно, він містить низку новацій,

однією з яких є визначення поняття «публічна інформація», а саме – як «...відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації...» (Ст.1, пункт 1). Важливим є акцент на тому, що «Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації». Як бачимо, особливість цього Закону, на відміну від вищезгаданих законів та указів, полягає у тому, що тепер, нарешті, звертається увага на *створення механізмів (алгоритмів) реалізації права кожного на доступ до публічної інформації*.

Проте цього аж ніяк не достатньо, щоб забезпечити двосторонню симетричну комунікацію політичного режиму, суб'єктів владних повноважень з громадськістю, дозволити їй брати участь у обговоренні та прийнятті важливих державних рішень, дослуховуватися до її думок і очікувань. Натомість, Закон лише розводить публічну інформацію за ступенем доступності: 1) таку, «що обов'язково оприлюднюється»; 2) таку, «що надається за запитом», 3) іншу інформацію, «що становить суспільний інтерес (суспільно необхідну інформацію)». При цьому в черговий раз, знову ж таки у загальних рисах, наголошується, що її розпорядники зобов'язані оприлюднювати інформацію «...про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або іншим способом впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації» (Ст. 15, §1, п.6).

На додаток звернемо увагу ще на одну новацію. В Законі передбачено різновиди контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації (див.: Стаття 17): 1. Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України,

народними депутатами України. 2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Але, з іншого боку, Закон «Про доступ до публічної інформації» (підкреслено автором – *В.К.*) занадто прискіпливо опікується питаннями захисту наступних різновидів інформації: конфіденційної інформація (Стаття 7), таємної інформації (Стаття 8), службової інформації (Стаття 9), які мають досить віддалене відношення до поняття «публічної інформації». Отже, така маніпуляція з поняттями «інформація» взагалі та «публічна інформація» аж ніяк не робить владу справді «доступною для громадськості»

Сьогодні змінюється формування ставлення до комунікації як до інструменту управління. Помітною стала критика на адресу підходу до комунікацій як додаткового атрибута. Спостерігається й тенденція до більш пильної уваги до понять «комунікація» і «паблік рілейшнз» у зв'язку з більш глибоким вивченням досвіду діяльності як західного бізнесу, так і державних структур.

Політики і спеціалісти-практики інформаційної сфери стали схилитися на користь використання терміна «комунікації» як всеосяжної концепції. Слідом за світовою традицією у вітчизняній літературі за комунікаціями з громадськістю почала закріплюватися спеціальна функція. Зв'язки з громадськістю стали поступово посідати своє місце серед інших управлінських інструментів: маркетингу, фінансів, планування і управління виробництвом, державного адміністрування. Це означає, що нарешті паблік рілейшнз з орнаментальної прикраси мають стати управлінським інструментом, об'єктом планування і контролю у роботі органів державної влади з громадськістю.

Але для того, щоб відбулися прогресивні зрушення в цій сфері, вирішальним у системі планування комунікацій органів влади з громадськістю має стати розуміння важливості двох обставин, а саме: 1) надання прин-

ципової політичної ваги тому, як сприймаються органи влади та їхні керівники цільовими групами (аудиторіями) внутрішньої та зовнішньої (у тому числі міжнародної) громадськості; 2) розуміння того, що уявлення громадськості про владні структури та державних керівників формуються на основі їхньої лінії поведінки, символічної сфери та інформаційних повідомлень. Якщо про державний орган, його керівників складається негативне враження (негативний імідж), вони повинні поліпшити свою комунікаційну роботу з цільовою громадськістю.

В основі такого підходу лежить уявлення, що форма, в якій державна організація або її керівник презентують себе громадськості, призводить до формування певного уявлення про них, а звідси й позитивної репутації та довіри серед широких верств населення. Комунікація в рамках такої моделі потребує пильнішої уваги до повідомлень, прозорості в роботі державного органу, до її символічної сфери.

Подібний підхід до управління комунікаціями можна назвати «моделлю продавця», оскільки на фахівців з питань управління процесами комунікації покладається завдання якнайкращого просування в маси (маркетингу, «продажу») державної організації, установи, керівника, ідеї або адміністративного рішення.

Однак у термінах науки про комунікацію і цю модель можна охарактеризувати як контрольований односторонній комунікативний рух від владного органу до цільових груп громадськості, що сегментовані за тими чи іншими ознаками. При цьому здійснюється певний моніторинг стану громадської думки до і після виконання комунікаційних заходів на основі вихідних і повторних замірів для стислої оцінки результатів проробленої інформаційної роботи.

Незважаючи на те, що багато хто вважає цей процес уже двостороннім, однак тут більш доречно вести мову про асиметричний процес, оскільки ініціатива і комунікаційні потоки як і раніше виходять безпосередньо від державного органу. З огляду на це комунікаційна політика все ще розглядається як другорядна, порівняно

з організаційно-адміністративною політикою, що продовжує відігравати головну роль у прийнятті державних рішень. За такої політики ще не існує автономного зворотного потоку комунікацій від громадськості до владного органу, що міг би вплинути на його організаційно-адміністративну політику. Якщо які-небудь зміни і відбуваються, то у кращому разі – вітринні, але аж ніяк не сутнісні.

І справді, сьогодні політичний режим в Україні виявляє низку неопатримоніальних ознак (тобто своєрідного симбіозу деяких елементів традиційного суспільства і сучасної держави): по-перше, основним агентом політичного процесу в Україні є держава, котра існує не поряд з суспільством, а над ним; по-друге, провідне місце у системі державного управління посідають представники бюрократичного апарату (це дістало свій відбиток в існуванні «партії влади», що зосереджена навколо Президента, і стосунки в якій будуються за принципом клієнталізму та клановості); по-третє, у політичній грі переважають ті партії та організації, що підтримують існуючий владний режим, і, нарешті, в українському суспільстві, як і в будь-якому неопатримоніальному, сучасні форми громадянського зв'язку співіснують з численними традиційними і напівтрадиційними формами.

Для того, щоб відбулися глибокі зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, для існуючого політичного режиму необхідний перехід до сприймання комунікації як інструменту стратегічного управління (стратегічного політичного менеджменту). Центральним моментом такого підходу має стати уявлення про те, що зміцнення репутації органу влади, довіри до нього, насамперед, залежить від посилення переконаності громадськості (у вигляді лояльної громадської думки про владні інститути) про легітимність діяльності цього органу.

Звідси важливою стає необхідність постійного налагодження двостороннього потоку комунікацій. Процесом потрібно керувати, а не пускати на самоплив. При такому підході політика у сфері комунікацій вже не повинна автоматично впливати з організаційної політика, а

формуватися шляхом узгодження з нею. А це передбачає формування такого режиму, коли вищі державні органи та їх керівництво здатні змінювати курс політики, якщо навколишнє середовище відхиляє їх стратегію або визнає її нелегітимною. Отже, в основі такого режиму має лежати принцип, згідно з яким громадськість допускає вплив на себе тільки у тому разі, якщо державна влада, своєю чергою, готова вступити з нею у діалог (прямо або опосередковано) задля досягнення узгодженості щодо принципів своєї діяльності.

У термінах комунікації така модель має стати контрольованим двостороннім рухом інформації між владою і громадськістю, яка сегментована за інтересами, причому контрольна функція (моніторинг) переростає в безперервний процес підлаштування один до одного.

За такого режиму стосунків важливе значення має приділятися громадській думці та її змінам, уявленням громадськості про легітимність або нелегітимність діяльності органу влади. На відміну від попередніх моделей зв'язків, цей підхід має приділяти істотну увагу внутрішнім комунікаціям, тому що, врешті-решт, йдеться про поведінку політичного режиму, влади в цілому.

У цьому випадку ми можемо говорити про необхідність комбінації усіх форм комунікацій, зібраних під загальною назвою і з офіційною контрольною функцією у вигляді відповідальних структур з комунікацій вищої або середньої управлінської ланки. Під «офіційною» мається на увазі, що позиція цього нового структурного підрозділу (а точніше – соціального інституту зв'язків з громадськістю) має бути чітко позначена і в організаційній структурі державного органу.

Перехід до нової моделі цивілізованих комунікацій органів державної влади з громадськістю, зокрема, викликає необхідність переходу від існуючої моделі асиметричної комунікації з громадськістю (переважно інформування населення) до налагодження двосторонньої симетричної моделі комунікації (співпраця з громадськістю). Розв'язуючи питання такого ґатунку, можна скористатися досвідом

інших країн, де служби зв'язків владних органів з громадськістю набули значного розвитку і довели свою соціальну ефективність.

Отже, узагальнюючи, можна дійти наступного висновку: існуючому політичному режиму в Україні, незважаючи на певні розбіжності у режимах чотирьох Президентів з моменту незалежності, важливо подолати такі загальні принципові недоліки.

По-перше, функції наявних в органах влади України підрозділів і служб зв'язків з громадськістю й досі традиційно зводяться здебільшого до одностороннього інформування громадськості. Їх, головним чином, прес-посередницька діяльність часто має спорадичний і безсистемний характер. Їхні дії відрізняються, як правило, короткостроковістю акцій, що розраховані на одноцільовий ефект. Вони часто-густо нагадують «пожежну команду», а не службу з «техніки безпеки». Вони плетуться у хвості подій, переважно реагуючи на кризові ситуації, яких трапляється дедалі більше як всередині країни, так і на міжнародній арені.

По-друге, професійна система паблік рілейшнз має виступати не лише ферментом демократії, що прискорює прозорість процесів державно-політичного життя, але й важливим інструментом досягнення консенсусу в суспільстві. Прискорюючи кристалізацію відкритого (публічного) характеру діяльності соціально-політичних інститутів того чи іншого режиму, цивілізована система паблік рілейшнз має стати новою стратегією теперішнього політичного режиму, розкрити перед суб'єктами громадянського суспільства нові можливості активно впливати на формування державної політики.

По-третє, сучасне інформаційне суспільство являє собою багатомірну реальність, де зростає особлива потреба в демократичних політичних режимах якісно нового типу. Жорсткий авторитарний політичний режим з його концентрацією влади в одних руках та адміністративним контролем сьогодні мало кого влаштовує, у тому числі й у суспільствах перехідного типу, до яких

належить і Україна. Зростає потреба у державній політиці, заснованій на органічному поєднанні влади і суспільства. Сьогодні як ніколи необхідна влада, що поглиблює демократичні правила і норми суспільного співжиття, сприяє розвитку різноманітних сфер життєдіяльності, але, в першу чергу, така влада, яка забезпечує сприятливі умови для постійного суспільного діалогу, участі громадськості в управлінні справами суспільства.

По-четверте. В ідеалі, комунікаційні зусилля органів влади за умов того чи іншого політичного режиму покликані сприяти розвитку демократичного суспільного управління. Але на практиці, залежно від політичного режиму в країні, що впливає на політичний процес, комунікації законодавчих і виконавчих органів влади, як правило, фокусуються навколо вибіркового, а тому часто спланованих подій і кроків, з приводу яких вони вдаються до інформування, переконання й умовляння «своєї» громадськості, а також залучення її до консультативної роботи або участі в управлінні державою. За цих обставин відкритість і доступність до інформації органів державної влади стає головною передумовою успішного протікання політичного процесу.

Нарешті, розвиток сучасних комунікаційних технологій дозволяє перенести акцент на персональне спілкування громадян із державними органами, здійснювати контакт із відповідальними державними чиновниками безпосередньо, а не через засоби масової інформації. Більш доступними державні органи може зробити Інтернет, особливо соціальні мережі. У цій сфері низка країн Європи і Америки уже накопичили значний досвід, яким може скористатися й Україна. Все це має відкрити сприятливі перспективи трансформації від режиму доступної до режиму справді «комунікативної влади».

1. Grunig James. What Kind of Public Relations do you Practice? New Theory of Public Relations Present Four Models // *Pr Reporter: Purview*. – 1984, April 9. – Vol. 27. – P.1.

2. Закон України «Про інформацію». Від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. (Ст. 10).

3. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. (Ст. 6).

4. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади». Підписано 1 серпня 2002 р.

5. Закон України «Про доступ до публічної інформації». (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32.