

Розділ 1

СОЦІАЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ У СТРУКТУРІ СОЦІОКОМУНІКАТИВНОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1. Політична комунікація і соціальні інститути

Формати зв'язків політичних режимів із громадськістю змінюються відповідно до умов і типів відносин, що в українських реаліях складаються протягом усіх років незалежності. Особливо помітно це стає упродовж етапів змін, що відбуваються «від президента до президента», коли ті чи ті сторони політичного процесу диктують нові типи зв'язків і більшу чи меншу відстороненість влади від суспільства.

Проте евристичний потенціал позитивного наукового арсеналу системи зв'язків із громадськістю щодо аналізу стану комунікацій в умовах певного політичного режиму впродовж усіх років незалежності України ще далеко не вичерпаний, адже пов'язаний із особливостями розвитку суспільства на тому чи тому етапі. Відомо, що «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» [6, с. 7].

Наведені вище чинники мають особливе значення для налагодження зв'язків з громадськістю в умовах будь-якої демократичної політичної системи, яка приділяє увагу такому соціаль-

ному інституту, як зв'язки з громадськістю (public relations, PR). Для реалізації зв'язків із громадськістю в рамках певної політичної системи необхідно зважати на певні складники, до яких належать:

- умови для своєчасного й повного політичного інформування громадськості;
- наявність можливостей для громадян самостійно приймати рішення з політичних питань і виступати проти дій влади, якщо ці дії не відповідають їхнім інтересам;
- стан медіа, рівень гласності в суспільстві та прозорість державного апарату;
- визнання права кожної людини на критику влади та будь-яких її представників тощо.

До цих складників треба ще додати наявні за умов того чи того політичного устрою особливі формати зв'язків із громадськістю, що їх може використовувати влада для комунікацій із суспільством. Проте це коло питань, порівняно з іншими, залишається менш дослідженим.

Зв'язки з громадськістю як суспільне явище можна розглядати в різних площинах, зокрема:

- як сферу суспільних відносин;
- як особливу систему соціальних комунікацій;
- як науку і мистецтво налагодження ефективних відносин між різними соціальними суб'єктами суспільства, що мають публічний статус.

Але, «з огляду на аналіз зв'язків політичних режимів з громадськістю, — їх найдоцільніше розглядати з точки зору інституціонального підходу, а саме — як соціальний інститут громадянського суспільства, що виконує важливу суспільно-регуляторну функцію» [6, с. 8].

Протягом розгортання тих або тих історичних процесів можна спостерігати, що соціальний запит щодо розгортання професійної системи зв'язків із громадськістю тісно корелюється із зародженням і розвитком, насамперед, демократичних політичних режимів. Усвідомлення необхідності у розвитку професійного інституту PR має своїм підґрунтям потребу в новій атмосфері відносин між соціальними «акторами» (термін Ю. Габермаса [12]), а саме: між державою і громадянами. Це, своєю чергою, зумовлює потребу пошуку нових форматів зв'язків влади із суспільством, з тими групами громадськості, що є важливими «акторами» і виникають лише за певних умов саме

там і тоді, коли особа кожного громадянина є значущою для суспільства, коли громадяни починають користуватися певним спектром громадянських прав і свобод, коли людина сприймається як суб'єкт (індивідуальність якого не заперечується), коли на поведінку такого суб'єкта соціальних відносин можна вплинути лише шляхом особистого зацікавлення, заохочення до певних дій, переконання, а не примусу, прямих наказів або силового підкорення, пропагандистських заходів або маніпулювання, що їх використовують авторитарні й тоталітарні режими.

Професійні зв'язки з громадськістю (public relations) сьогодні стали тою формою відносин у суспільстві, тим соціальним інститутом, який, із погляду його соціальної організації, стає шляхом кристалізації та зміцнення специфічних різновидів комунікативної діяльності, які пов'язані зі втіленням функції оптимізації взаємодії соціальних суб'єктів (державних установ, компаній, різноманітних організацій, соціальних груп і спільнот, тощо) на відповідних щаблях зовнішніх і внутрішніх комунікацій.

Головною метою існування цього інституту є обслуговування низки суспільних потреб, що пов'язані із забезпеченням ефективного публічного дискурсу для всієї багатоманітності соціальних суб'єктів, які бажають зміцнити свій позитивний публіцитний капітал легальними та легітимними засобами задля досягнення консенсусу на тому чи тому рівні суспільства.

Поступовий процес становлення і кристалізації професійних public relations та перетворення їх на особливий різновид соціальної діяльності було зумовлено появою різноманітних суспільних практик, пов'язаних як із розвитком масових комунікацій, так і з функціонуванням нових ефективних систем публічних комунікацій (у дискурсі соціальних наук — «соціальних комунікацій»). Система соціальних комунікацій «є різновидом комунікацій, орієнтованих на поширення інформації, що зачіпає громадський інтерес, з одночасним наданням їй громадського статусу. Таким чином, мета публічної комунікації подвійна: здійснити обмін інформацією та надати цій інформації публічного статусу. Який би статус не мало повідомлення, яке збирається передати комунікатор у процесі публічної комунікації, після завершення цього процесу воно набуває публічного статусу» [7, с. 26].

Продуктами діяльності соціального інституту public relations [5, с. 115] здебільшого є комплексні утворення, що їх можуть

визнавати феноменами різного змісту, які забезпечують для суб'єкта публічної діяльності:

- оптимальне комунікативне середовище;
- ефективні публічний дискурс і публіситі;
- позитивну громадську думку про його соціальну позицію і діяльність;
- нарощення позитивного публіцитного капіталу та піднесення репутації.

Отже, «становлення цивілізованої професійної системи зв'язків органів влади з громадськістю, як засвідчує історична практика, стає можливим лише за умов формування демократичних засад суспільства. Історично, поява професійної системи зв'язків з громадськістю була зумовлена розвитком ринкових відносин, розвитком економічного й політичного плюралізму, зростанням соціальної відповідальності бізнесу, коли успіх на ринку, в тому числі політичному, стає все більш залежним від репутації суб'єкта підприємницької та політичної діяльності» [6, с. 9].

Репутаційний складник у будь-якому виді публічної діяльності поступово стає одним із найбільш значущих і в умовах сучасного конкурентного середовища. Цей чинник істотно вплинув і на розвиток професійної системи PR. Особливо важливо це в умовах упровадження новітніх інформаційних технологій, коли, з одного боку, на ринку складаються прозорі та обов'язкові для всіх «правила гри», а, з іншого, розвиток системи масової комунікації робить можливим доведення до відома громадськості та оприлюднення кожного випадку порушення таких «правил».

У політичному процесі, в контексті формування інститутів громадянського суспільства, які утворювали нову ситуацію у взаємовідносинах громадян із владою, public relations стали незамінним складником комунікацій між ними.

Історичні моделі комунікації влади з громадськістю

Становлення соціального інституту PR було пов'язане з пошуком, зокрема для органів влади, оптимальних моделей громадських зв'язків. Цей процес потребував відповідних методологічних підходів. Серед них найбільш ефективним виявився підхід відомих американських дослідників і теоретиків сфери public relations Джеймса Грюніга і Тодда Ганта [10]. Сутність їх-

нього підходу полягає у визначенні особливостей моделей зв'язків із громадськістю з урахуванням міри використання на практиці принципу двосторонньої комунікації між соціальним суб'єктом і об'єктом.

Цей принцип має великий евристичний потенціал, оскільки дає змогу:

- по-перше, з'ясувати потреби й реальний стан розвитку професійних зв'язків із громадськістю на стадії їх зародження в посттоталітарних країнах;
- по-друге, виокремити ті сфери, де принципи двосторонності зв'язків із 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 із громадськістю.

Використання методологічних підходів, запропонованих Дж. Грюнігом і Т. Гантом, є підґрунтям для сучасної теорії PR, де принцип двобічності комунікації набуває максимальної повноти саме на практиці, а теорія базується на комплексі суміжних дисциплін: «Ми створили нову теорію на основі суміжних дисциплін соціології, психології, менеджменту, маркетингу, гендерних досліджень, філософії, антропології та комунікації. ...Загальна теорія об'єднує більшу частину наявного масиву знань у зв'язках із громадськістю і розширює його до ще більш потужного масиву знань. Ця теорія забезпечила орієнтири для емпіричних етапів зразкового дослідницького проекту щодо їхньої досконалості, і ми сподіваємося, що нею зможуть керуватись інші спеціалісти зі зв'язків із громадськістю» [11, р. xiv].

Однією з перших моделей зв'язків із громадськістю, розвиток якої, зокрема в США, припав на другу половину XIX ст., була так звана пропагандистсько-маніпулятивна модель *public relations* [9].

Зміст цієї моделі полягає у такому:

- для привернення уваги використовують будь-які засоби та форми комунікації, але здебільшого задля того, щоб підкорити громадськість певним інтересам;
- громадськість розглядають як пасивного реципієнта (своєрідну «жертву» пропагандистського впливу);
- правдивість і об'єктивність інформації не є обов'язковими умовами;

- етичні аспекти інформаційно-комунікаційної діяльності ігнорують;
- головним «провідником» зв'язків із громадськістю є засоби інформації;
- зворотний зв'язок громадськості з органами влади не передбачено.

«Очевидно, що така модель не є історичним раритетом. Вона інтенсивно використовується й в наш час, як основна форма вибору стратегії та розв'язання конкретних інформаційно-комунікаційних задач органів влади. Зокрема, ця модель часто експлуатується у разі необхідності змінити громадську думку щодо яскраво виражених “дисфункціональних”, з точки зору влади, явищ (наприклад, акцій громадської непокори, протесту на зразок “майданів”, голодувань та інших дій)» [6, с. 11], а також із метою заплямувати, дискредитувати, приписати примітивні деструктивні мотиви масовим акціям громадського протесту, наприклад Помаранчевій революції, Податковому майдану, акціям опозиції під гаслом «Повстань Україно!», Європейському майдану 2013–2014 років.

У сучасній політичній думці та наукових розвідках у сфері соціальних комунікацій іноді саме цю пропагандистсько-маніпулятивну модель видають за єдину сутнісну характеристику інституту зв'язків із громадськістю, що є докорінно помилковим. На жаль, практика українських політичних режимів (упродовж останнього десятиліття) давала для цього достатньо вагомих підстав. Можна пригадати такі узагальнення, як «чорний PR», або конкретні маніпулятивні практики, до яких удаються різних калібрів суб'єкти політичних процесів, причому не тільки під час електоральних кампаній.

Наступна комунікативна модель зв'язків із громадськістю — інформування — зародилась на початку ХХ століття (у науковій літературі подеколи уживають такі похідні від цього ключового слова поняття, як інформування громадськості, громадська поінформованість, також цю модель часто називають журналістською). Набуття цією моделлю популярності було свідченням поступового усвідомлення неефективності маніпулятивних форм «оброблення свідомості» громадськості, які були узвичаєні в умовах жорсткої конкуренції і проявів боротьби капіталістичних монополій за виживання, особливо у другій половині ХХ ст.

Головними складниками моделі «інформування» є:

- необхідність налагодження регулярної роботи з медіа;
- усвідомлення, що саме поширення інформації є головною метою зв'язків із громадськістю;
- розуміння того, що інформація має бути об'єктивною, проте виключно позитивною (тобто вже з елементами тенденційності);
- уникнення «дратівливої» інформації, тобто коли негативні факти і явища замовчують.

Перша і друга комунікативні моделі належать до односторонніх комунікацій. У них не передбачено дослідження громадської думки та встановлення зворотного зв'язку з суспільством і цільовими аудиторіями. Отже, ці моделі фіксують необхідність здебільшого позитивного (тобто вже упередженого) інформування громадськості про діяльність урядових органів, політичних рухів, організацій та об'єднань, що прагнули добитися підтримки мас.

Третя комунікативна модель зв'язків із громадськістю — двостороння асиметрична комунікація — полягає у тому, що широко використовують дослідницькі методи (тобто зворотний зв'язок), але насамперед для того, щоб визначити, яка інформація викликає негативну реакцію громадськості, а потім модифікувати її на свою користь [5]. За використання цієї моделі в політичних процесах головне місце посідає зиск для політичного режиму або певних політичних сил. Роль зв'язків із громадськістю зводиться до досягнення однакової практичної вигоди від комунікації як для владних структур певного політичного режиму, так і для певних кіл громадськості.

Четверта модель має назву двосторонньої симетричної комунікації [5], адже завдяки їй зв'язки з громадськістю набули певної цивілізованої завершеності. Ця модель має такі особливості:

- максимальне усвідомлення суб'єктом PR (у цьому випадку — політичним режимом) шляхів установаження взаємопорозуміння з громадськістю і впливів зовнішнього соціального середовища та владної еліти;
- взаємна користь для влади і громадськості (або симетричні комунікації);
- діалогічність комунікацій, ведення перемовин, створення громадських рад, підписання угод між владою і громадами, застосування стратегій розв'язання конфліктів, що призводять до взаємної інтерпретації та модифікації позицій, фор-

мування думок і змін поведінки як громадськості, так і владних органів;

- зміщення акцентів у функціях PR — від журналістських і рекламних до дослідницьких і консультативних;
- необхідність глибоких різнобічних досліджень і планомірних постійних зв'язків із громадськістю;
- у процесі оцінювання ефективності комунікацій враховують не тільки економічні показники, а й «нематеріальні активи», соціальні ефекти, серед яких центральне місце посідає позитивний публіцитний капітал, репутаційні характеристики політичного режиму, що є фундаментом довіри до нього [5, с. 113].

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 продовжують являти собою своєрідний додатковий атрибут колишнього адміністрування, що залишається в межах моделі односторонньої комунікації» [6, с. 14].

За умов політичного режиму перехідного періоду (зокрема за часів президента Леоніда Кравчука), аж до середини 1990-х років, поняття «зв'язки з громадськістю» і «комунікація» в діяльності органів державної влади взагалі були мало функціональними. Інформація, особливо в царині офіційних комунікацій, де-факто з'являлася на політичній сцені немовби «під завису», коли сам процес формування певних політичних рішень органом влади вже фактично було завершено, всі розпорядження вироблено і прийнято конкретні адміністративні рішення, залишалось лише через ЗМІ повідомити про них широкій громадськості.

Проте, пам'ятаючи про досвід засобів масової інформації (ЗМІ) і пропаганди часів «застою» і агітаційних кампаній комуністичного режиму, нове керівництво країни добре розуміло, що проголошення шляху до розвитку «політичного плюралізму» передбачало, щоб зміст політики держави та її керівних органів якомога ширше і оперативніше доводили до відома громадськості. Як приклади можна навести прямі трансляції засідань Верховної Ради України, широке висвітлення в ЗМІ різноманітних бурхливих подій того часу, протиборство депутатів «групи 239», яка об'єднувала переважно колишніх членів компартії, і представників незалежних депутатів, зокрема членів Народного Руху України за незалежність.

Функцію інформування тоді виконували переважно державні ЗМІ. Адже, на відміну від функціонування масмедіа у країнах розвинутої демократії, посадовці владних структур дотримувалися старої «перевіреної» тактики, забезпечуючи журналістів дозованою інформацією, позбавленою всього нібито «зайвого». Тож прямий зв'язок із громадськістю ключових осіб держави та її політиків залишався мінімальним.

Перетворення ЗМІ на реальний інформаційний канал відбувалось поступово. Головною ознакою демократизації преси та медіа загалом упродовж першої половини 1990-х років було те, що ЗМІ почали відігравати (особливо незалежна партійна преса, яка потужно заявляла про себе в цей час) самостійну роль у фіксуванні й поширенні суспільно важливої інформації.

Суттєве зрушення щодо розвитку цього процесу відбулось після ухвалення в жовтні 1992 року Закону України «Про інформацію» [3], який дав початок тому, що можна вважати новим етапом «інформування громадськості».

Однак Закон мав істотні вади щодо організаційних питань:

- не було чітко визначено «офіційний суб'єкт», тобто уповноважену особу, яка надає офіційну інформацію (було згадано «інформаційні служби, системи, мережі», проте їхні структури, права й обов'язки належно не розкрито);
- не було надано можливості давати пояснення до інформації, вживати заходів щодо забезпечення неупередженої інтерпретації політики.

Із погляду зв'язків із громадськістю були ще більш принципові вади: зокрема, у пункті 2 статті 29 Закону «Про інформацію» містилося жорстке положення про те, що «предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо» [3]. Тобто інформування було спрямовано на надання інформації наприкінці завершеного управлінського процесу (після схвалення того чи того нормативного акта), а сама інформація являла собою уже готовий «політичний продукт» у формі тексту того ж акта або рішення. Це означало: 1) що орган влади сам визначав основу дискусії в суспільстві з питань соціального управління, результат якої влада вирішувала наперед; 2) комуні-

кація з громадськістю фактично залишалася односторонньою, а не двосторонньою, оскільки у виробленні рішень громадськість не брала участі, її думку не враховували (і, звісно, належно не вивчали).

Отже, комунікаційний процес, систему зв'язків державних органів із громадськістю вважали в той час лише процесом «інформування населення» з однобічною спрямованістю: від влади — до широкої громадськості.

За часів політичного режиму Леоніда Кучми, після прийняття Конституції України 1996 року й низки законів, які регулювали інформаційну і рекламну діяльність, порядок використання інформації і ЗМІ, почали з'являтися дещо інші акценти в інформаційній політиці органів влади. З цього часу інформаційно-комунікаційну сферу почали більше розглядати як інструмент вироблення політики.

У 1997 році було ухвалено Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [4], який більш конкретно визначав структуру «інформаційної служби» та її функції. У цей час в органах державної влади, місцевого самоврядування, міністерствах і відомствах почали активно створювати інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, пресслужби, пресцентри, управління і центри громадських зв'язків, пресбюро. З'явилися посади пресекретаря і пресаташе з відповідним апаратом, ці структури комплектували кадрами здебільшого з-поміж журналістів [5, с. 112].

Фахівців центрів громадських зв'язків мали залучати до супроводу політичного процесу з метою формувати позитивне публіситі для суб'єктів державного та політичного життя:

- кожний управлінський цикл мали поділяти на декілька етапів: визначення проблеми, формулювання стратегії її розв'язання, реалізація політики, оцінювання її ефективності;
- внесок фахівців із громадських зв'язків на кожному з цих етапів мав стати більш помітним і приводити до того, щоб державне управління, політичний курс і комунікації здійснювалися узгоджено (тобто комунікації з громадськістю мали стати безпосередньо частиною процесу державного управління);
- ефект від комунікацій, очікуваний з боку органів влади, мав бути очевидним і суттєвим, особливо якщо справа стосувалася впливу на громадську думку і поведінку громадян.

Наскільки імовірними були можливості реалізувати такі наміри та здійснити відповідні функції? Зупинимось на декількох обставинах.

По-перше, досвід інших країн доводить, що масова комунікація як засіб впливу на цільові групи має шанс на успіх у тому випадку, якщо є засоби для налагодження зворотного зв'язку з населенням, якщо держава здатна матеріально забезпечити регулярні дослідження та постійне сканування громадської думки. На той час таких можливостей у держави ще не було. Моніторингові дослідження Інституту соціології НАН України фінансувалися державою недостатньо. Ці дослідження були спрямовані на з'ясування загальних тенденцій розвитку суспільства, а тому були мало придатними для оперативного оцінювання ефективності комунікаційних зусиль органів держави. Державні органи, здебільшого, не використовували незалежні соціологічні центри для моніторингу громадської думки під час проведення тих чи тих публічних заходів.

По-друге, наприкінці 1990-х років держава вже втратила монопольний контроль над сферою не тільки політичного життя, а й засобів масової комунікації (ЗМК). Формування і розвиток політичних партій, опозиції, незалежних ЗМІ відкривали громадськості можливість оцінювати політичні процеси на основі інформації з альтернативних джерел.

Щоб утримати монополію над ЗМІ, державні чиновники комунікаційної сфери, особливо в центральних органах влади, намагалися посилити контроль не тільки над державними каналами комунікації, а й над незалежними (пригадаємо «темники», залякування та вбивства журналістів). Цей період характерний тим, що, «домігшись (після періоду розладу економіки та гіперінфляції першої половини 1990-х років) певної соціально-економічної стабілізації в суспільстві, політичний режим в особі вищих органів державної влади почав 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» [6, с. 18].

За часів президентства Віктора Ющенка з'явилося поняття «доступності влади» як нової характеристики політичного режиму. Таку доступність найчастіше пов'язують «з питаннями забезпечення відкритості та 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 [6]. Саме з таких позицій формулювали побажання щодо регулярної звітності органів законодавчої та виконавчої влади, адміністрації Президента перед громадськістю. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» 2002 року містив таку вимогу: «Визначити забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади» [9]. В міністерствах і відомствах почали створювати громадські ради. Йшлося також про вимогу обов'язкової взаємодії органів влади з громадянами через інтернет, про оперативне розміщення на вебсторінках усіх проектів нормативних актів, із негайним інформуванням зацікавлених громадян через ЗМІ про те, що конкретний проект уже відкрито для обговорення. Це фактично резонувало із поняттям «політично функціональної відкритості» та проблемами, що виникають навколо її реального впровадження, які сформулював ще Ю. Габермас, наголошуючи, що «існує багато свідчень того, що демократичний потенціал громадянської відкритості, інфраструктура якої позначена все зростаючими селективними тисками з боку масової електронної комунікативності, має суперечливий характер» [1, с. 41].

Треба зазначити, що наразі уявлення про «доступність» органів державної влади не виходять за рамки традиційних і не вирішують всієї проблеми побудови ефективних комунікацій із громадськістю. Проблема «відкритості» завжди мислилася в сенсі ставлення до сучасних засобів масової комунікації, які здійснюють свою діяльність в рамках демократичної правової держави. Так, актуальне питання, яке ставить Ю. Габермас, стосується того, «чи надає взагалі і в якому обсязі надає опанована засобами масової інформації відкритість через могутність тих самих засобів носіям цивілізованого суспільства шанси в перспективі конкурувати з політичними та економічними завойовниками» [1, с. 40]. Задля досягнення реального вирішення проблеми «доступності» інформації, держава в перспективі мала б перетворитися з «такої, що інформує», на таку, що «дослухову-

ється», намагались стати відкритою до пропозицій, ідей, запитань, побажань і скарг від суб'єктів права, приватних осіб і груп громадськості. Проте подібних змін фактично не відбулося як за часів політичного режиму Віктора Ющенка, так і адміністративно-авторитарного керованого режиму Віктора Януковича.

Адміністративно-авторитарний політичний режим В. Януковича становив своєрідний симбіоз деяких елементів традиційного суспільства і сучасної держави:

- по-перше, основним агентом політичного процесу в Україні була держава, яка існувала не поряд з суспільством, а над ним;
- по-друге, провідне місце в системі державного управління посідали представники олігархічно-кланового апарату. Це дістало вияв у існуванні «партії влади» (тодішньої «Партії регіонів»), яка була зосереджена навколо президента і в якій стосунки будувалися за принципами клієнталізму і клановості);
- по-третє, у політичній грі переважали ті партії і організації, які підтримували чинний на той момент владний режим.

Не розв'язував повністю принципового питання «доступності до влади» та «її підзвітності» й ухвалений 2011 року Закон України «Про доступ до публічної інформації» [2]. Безумовно, порівняно з попередніми законодавчими документами, він містив певні новачі. Однією з них було визначення поняття «публічна інформація» (пункт 1 статті 1): «...це 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, визначених цим Законом» [2].

Важливим був акцент, що зроблений у меті цього Закону, а саме: «забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації» (пункт 1 статті 2) [2]. Порівняно зі згаданими законодавчими актами, особливість цього Закону полягала в 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» [6, с. 22].

У Законі «Про доступ до публічної інформації» публічну інформацію розрізняють за ступенем важливості та доступності:

- 1) та, яку обов'язково оприлюднюють;
- 2) та, яку надають за запитом;
- 3) інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна).

При цьому в пункті 6 статті 14 Закону міститься вимога «надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію» [2], а в пункті 1.6 статті 15 підкреслено, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати її через «механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації» [2]. Ще однією інновацією Закону стало те, що було прописано види контролю за здійсненням забезпечення доступу до публічної інформації (стаття 17):

1. Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюють Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, народні депутати України.
2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюють депутати місцевих рад, громадські організації, громадські ради, громадяни особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.
3. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону [2].

Законом України «Про доступ до публічної інформації» було врегульовано питання захисту таких різновидів інформації, як конфіденційна інформація, таємна інформація і службова інформація. Ці різновиди інформації мають віддалений стосунок до поняття «публічна інформація», хоча недобросовісне ставлення до поширення інформації, особливо під час воєнного стану, може завдати шкоду і державі, і приватним особам, конфіденційність інформації про яких також має бути гарантовано і захищено.

В аналізований період почало змінюватися і ставлення до комунікації як до інструмента управління. Помітною стала критика підходу до комунікацій як до «додаткового» атрибута. Позитивною можна вважати тенденцію пильнішої уваги до розуміння понять «комунікація» і «public relations» унаслідок ширшого ознайомлення та глибшого вивчення досвіду діяльності західних бізнесових і владних структур.

У процесі формування соціального інституту зв'язків з громадськістю в Україні стало зрозумілим, що для прогресивних зрушень у цій сфері, вирішальних для системи планування комунікацій сучасних органів влади з громадськістю, має статися взаємне порозуміння щодо двох важливих обставин:

- 1) принципової політичної ваги щодо сприймання органів влади та їхніх керівників цільовими (внутрішніми і зовнішніми) групами громадськості, зокрема й міжнародної;
- 2) реального усвідомлення щодо уявлень громадськості про органи влади та державне керівництво, які формуються відповідно до їхньої «траєкторії» поведінки, відображення цього у символічній сфері масової свідомості та інформаційних повідомленнях ЗМІ. Якщо у певного державного органу та його керівників формується негативний імідж, тобто про нього складається негативне враження у громадськості, для них єдиним правильним шляхом є покращення свого типу і стилю комунікацій із цільовою громадськістю.

Окреслений вище підхід до управління комунікаціями відрізняється тим, що на фахівців з управління процесами комунікації (внутрішньої і зовнішньої) покладено завдання із найкращого та найоптимальнішого просування в маси «іміджу» будь-якої (зокрема, державної) організації, компанії, установи, ідеї, персони керівника чи окремого адміністративного рішення. Однак у термінах науки про комунікацію цю модель можна охарактеризувати як контрольований односторонній комунікативний рух від владного органу до цільових груп громадськості [5].

Цей процес певною мірою можна було визнати вже частково двостороннім, однак ми мали тут справу все ще з асиметричним процесом комунікацій із громадськістю, адже ініціатива і керування комунікаційними потоками, як і раніше, належали безпосередньо державним (владним) структурам.

За часів президентства Петра Порошенка інформування було підпорядковане наданню інформації в кінці певною мірою завершеного законодавчого, адміністративно-управлінського

процесу. Керуючись власними уявленнями і міркуваннями, політичний режим прагнув того, щоб взяти гору над громадськістю і не особливо поспішати переконувати її в тому, що всі вироблені рішення є єдино правильними.

Яскравим свідченням цього залишалося 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 радше красномовне відображення рівня культури провідників політичного режиму, які розглядали маси лише як пасивний об'єкт інформування (нав'язування) офіційної точки зору, які фактично звужували виконання суспільних функцій засобів масової комунікації лише до функції інформування.

Масово-політичні процеси, серед яких комунікаційний процес є визначальним для встановлення системи зв'язків політичного режиму з громадськістю, часто-густо вважали процесом лише «інформування населення» з односторонньою спрямованістю: від правлячих кіл — до широкої громадськості, не передбачаючи зворотного зв'язку, конструктивної співпраці з громадськістю як рівнозначним партнером.

Такий підхід до масової комунікації та її засобів не тільки віддзеркалював негативні сторони чинного політичного режиму та стану справ у суспільстві, а й великою мірою несприятливо впливав на соціально-політичне і культурне середовище всього українського суспільства. Тим більше, що державні органи, владна еліта України за такого режиму розглядали ЗМК/ЗМІ не тільки як галузь, де «крутяться» величезні гроші, за які точиться боротьба потужних угруповань, а 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 чинного політичного режиму.

Дещо інші акценти в інформаційній політиці органів державної влади почали з'являтися після ухвалення низки законів, що регулювали інформаційну і рекламну діяльність, порядок використання інформації в ЗМІ. З цього моменту інформаційно-комунікаційну сферу почали більше розглядати як інструмент вироблення політики.

Зокрема, в цей період органи влади розпочали ширше комунікувати з громадськістю й іншими засобами, наприклад через систему реформування освіти (особливо змісту гуманітарної освіти), зв'язки з громадськістю, рекламу і маркетинг. Важливою особливістю цього періоду можна також вважати втрату державою повної монополії не тільки над політичною сферою (після появи опозиції), а й над засобами масової інформації. Формування і розвиток широкого спектра політичних партій, політичної опозиції та невеликої кількості незалежних ЗМІ відкривало громадськості шлях до модифікації політичного режиму, а саме: можливість самостійно або на основі інформації з альтернативних джерел (недержавних аналітичних центрів, незалежних ЗМІ, партійної преси) оцінювати процес політики державних органів, зміст політичних пропозицій і рішень.

Крім того, в аналізований період прийшло глибше усвідомлення: що ширше участь має у формуванні політики, то вище схвалення її результатів із боку громадськості. Тому перед чиновниками комунікаційної сфери, особливо в центральних органах державної влади, ставили ще одне завдання, а саме — організувати комунікації з громадськістю й управляти ними. Причому їх зобов'язували управляти не тільки «власними» (державними) комунікаціями, а й комунікаціями інших учасників політичного процесу (так звані темники), що нерідко викликало різку реакцію з боку опозиції і незалежних ЗМІ.

Нарешті, особливістю політичного режиму П. Порошенка можна вважати й більш очевидне розмежування політичних сил у країні, консолідацію опозиції до влади, що істотно вплинуло на стратегію і тактику національних і місцевих виборчих кампаній. За цих умов органи державної влади і місцевого самоврядування, їхні керівники почали взаємодіяти з певними політичними партіями, громадськими організаціями й іншими зацікавленими групами з метою формування провладних (пропрезидентських) коаліцій і виборчих блоків. Проте консультації і 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 внески сторін у коаліцію були нерівноцінними.

Було передбачено, що спеціалістів управлінських і центрів громадських зв'язків поступово залучатимуть до медіасупроводу

політичного процесу, щоби формувати за допомогою різноманітних комунікаційних інструментів і технологій певний політичний продукт у формі позитивного публіситі для суб'єктів державного та політичного життя. Кожний політично-управлінський цикл мав складатися з декількох етапів: ситуаційний аналіз і визначення проблеми, формулювання стратегії її розв'язання, реалізація політики й оцінювання її ефективності. Внесок фахівців із питань комунікацій на кожному з цих етапів мав ставати більш помітним і сприяти тому, щоб державне управління, політичний курс і комунікації здійснювалися спільно, тобто комунікації з громадськістю мали долучити безпосередньо до процесу політичного управління. При цьому потрібно було брати до уваги й іншу важливу обставину: ефект від комунікацій, особливо очікуваний із боку органів державного управління й політиків нового режиму, мав бути більш очевидним, особливо якщо йшлося про вплив на думку і поведінку людей.

Отже, комунікаційну політику все ще розглядали як другорядну, порівняно з організаційно-адміністративною політикою, що продовжувала відігравати головну роль у прийнятті державних рішень. За такої умови, у політиці ще не було сформовано автономного зворотного потоку комунікацій від громадськості до владного органу, що міг би вплинути на його організаційно-адміністративну політику. Якщо які-небудь зміни і відбувалися, то в кращому разі — вітринні, але аж ніяк не сутнісні.

Період президентства Володимира Зеленського. Більшість науковців, особливо зарубіжних, які спеціалізуються на українській політиці, намагаються змалювати політичний портрет В. Зеленського відповідно до західних наративів щодо нього, проте вони мають небагато спільного з реальністю. Іван Качановський, який викладає в Школі політичних досліджень в Університеті Оттави в Канаді, пише, що «правда стала першою жертвою українсько-російської війни, в тому числі правда про Зеленського. Популярний гуморист Зеленський переміг на президентських виборах завдяки підтримці могутнього олігарха Ігоря Коломойського. Його популярний телеканал 1+1 надав Зеленському безкоштовну платформу та запустив серіал, який показував Зеленського як президента України. Вона отримала назву «Слуга народу», як Зеленський назвав власну партію» [13].

І хоч Президент В. Зеленський не зміг запобігти російському повномасштабному вторгненню 24 лютого 2022 року, він має щирі прагнення щодо входження України до ЄС, приєднання до НАТО і повернення окупованих територій. Через російську анексію Криму, яка відбулась у 2014 році, та появу самопроголошених сепаратистських республік на Донбасі, а також політику В. Зеленського щодо обмеження використання російської мови, його наративи часто використовували російські пропагандисти з метою виправдання незаконного вторгнення країни-агресорки; «однак Зеленський не втік з Києва після російського вторгнення, і очевидний план Путіна щодо зміни режиму в Україні тоді провалився. ...Зеленський – талановитий актор, який вмів грати на публіку і вдало використовує ці навички у своїх численних публічних виступах і щоденних відеозверненнях. Це допомогло йому отримати величезну популярність під час війни» [13].

Будь-який політичний режим має розуміти, що для якісних змін у зв'язках владних структур із громадськістю потрібен перехід до бачення комунікації саме як основного засобу стратегічного управління (використання механізмів та інструментів стратегічного політичного менеджменту). Фокусом такого підходу повинно стати розуміння того, що перед будь-яким органом влади стоять нагальні питання зміцнення репутації та довіри, що найбільшою мірою залежать від: а) лояльності громадської думки щодо владних інститутів; б) посилення переконаності громадськості щодо реальності забезпечення шляхів, які вибирає влада; в) легітимності діяльності будь-яких владних структур – від найвищих до регіональних.

У цьому сенсі особливо важливо усвідомлювати необхідність постійного налагодження двостороннього (симетричного) потоку комунікацій. Усіма цими комунікаційними процесами потрібно керувати, не допускаючи самопливу та їхнього стихійного розвитку. Саме за такого підходу політика у сфері комунікацій вже не буде автоматично впливати з управлінської, організаційної політики, а формуватиметься переважно шляхом узгодження з нею.

Така комунікаційна модель демонструє контрольований двосторонній рух інформації між владою і громадськістю, беручи до уваги диференціацію останньої за соціальними ознаками і сегментованість за інтересами. Щодо контрольних функцій, то

вони мають переростати в безперервний процес моніторингу та узгодження (підлаштування під потреби одне одного). За умови налагодження такого типу відносин особливе значення потрібно надавати громадській думці та її змінам, ступеню відбиття у свідомості громадськості уявлень щодо легітимності або нелегітимності та оцінок діяльності органу влади.

Успішність будь-якої нової моделі комунікацій політичного режиму з громадськістю залежить від ступеня цивілізованості таких відносин, що, зокрема, неможливо забезпечити в рамках застосування асиметричної моделі комунікації з громадськістю. А це, відповідно, зумовлює потребу переходу від подібних старих моделей (переважно односпрямованого «інформування» населення або «роз'яснювальної роботи») до нових форматів комунікацій політичних режимів із громадськістю, а саме — до впровадження двосторонньої симетричної моделі комунікації, яка має своїм центральним ядром співпрацю з громадськістю. Для вирішення питань такого ґатунку є сенс використовувати досвід зарубіжних країн розвинутих демократій, де служби зв'язків із громадськістю дістали значного розвитку і довели свою соціальну ефективність на всіх щаблях політичних (владних) і соціально-економічних взаємин.

Узагальнюючи спостереження за форматами політичної комунікації між соціальними інститутами і громадськістю, можна дійти таких **висновків**.

По-перше, існування у владних структурах України підрозділів і служб зв'язків із громадськістю ще не забезпечує повноти здійснення функцій public relations, адже їхні обов'язки ще й досі традиційно зводяться переважно до одностороннього інформування громадськості. Діяльність служб і департаментів зв'язків із громадськістю органів влади найчастіше має спорадичний і безсистемний характер і залишається фактично «прес-посередницькою», односпрямованою, відрізняючись короткостроковістю акцій, які розраховані на «одноразовий» цільовий ефект. По-друге, система професійних public relations, яка за своїми можливостями і спрямованістю має виступати інструментом демократії, що збільшує прозорість процесів державного управління, має також бути й важливим засобом досягнення консенсусу в суспільстві. Сучасна цивілізована система public relations фактично має стати новою стратегією чинного і всіх майбутніх політичних режимів, пропонувати та

розкривати суб'єктам громадянського суспільства дедалі ширші можливості для дієвого впливу на формування і впровадження державної політики. По-*третє*, сучасне інформаційне суспільство викликає до життя нові підходи до функціонування світу як багатомірної реальності, де потреба ствердження і підтримки демократичних засад суспільства є основним вектором розвитку і становлення політичних режимів якісно нового типу. В умовах викликів сучасності як ніколи потрібна влада, що вміє впроваджувати демократичні норми і правила суспільного життя, сприяє розвитку взаємодії громад у різних сферах їхньої життєдіяльності, забезпечує найсприятливіші умови для суспільного діалогу, активних зв'язків з громадськістю, участі її в управлінні суспільством. По-*четверте*, всі комунікаційні зусилля владних структур за умов політичного режиму, що декларує розвиток саме демократичних засад суспільства, покликані сприяти удосконаленню соціального управління на усіх його щаблях.

Проте суспільна практика демонструє, що, залежно від типу політичного режиму в країні, формати і моделі комунікацій органів влади з громадськістю зазвичай сконцентровані навколо «одноразових» кроків і вибраних подій, для висвітлення яких використовують лише формати прямого інформування. У таких ситуаціях відкритість і доступність органів державної влади є мінімізованими. Однак у сучасному суспільстві саме відкритість і доступність мають стати для політичного режиму головними передумовами успішного здійснення реформ та їхньої ефективної діяльності загалом. Одним із шляхів досягнення цього є перенесення акцентів на персональну взаємодію громадян із державними структурами, здійснення прямих контактів із відповідальними державними чиновниками. Розвиток сучасних інтернет-технологій дає можливість зробити більш доступними державні органи, зокрема за допомогою соціальних мереж. Значний досвід, який накопичили у цій сфері країни розвинутої демократії у Європі та Америці, може стати гарним прикладом упровадження актуальних моделей комунікацій з громадськістю, який може використати українська держава. Це, очевидно, відкриває сприятливі перспективи переходу від режиму «доступної» влади до режиму справжньої «комунікативної влади»; реалізації взаємодії з громадськістю, яка має величезну актуальність в умовах кризових ситуацій, в яких зараз перебуває Україна.

Джерела:

1. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / пер. з нім. Львів, 2000. 318 с.
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
3. Закон України «Про інформацію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
4. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Королько В. Г., Некрасова О. В. Зв'язки з громадськістю. Наукові основи, методика, практика : підручник. 3-тє вид., доповн. і переробл. Київ : Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2009. 831 с.
6. Королько В. Г. Моделі зв'язків політичного режиму з громадськістю. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України*. 2012. № 6 (62). С. 7–29.
7. Королько В. Г., Суська О. О. Публічні vs політичні комунікації: спільне та відмінне. *Особливості трансформації комунікацій в умовах новітніх суспільних викликів (15 лютого 2023 року, м. Київ)*. С. 24–28. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3fb6d3ce-42ab-4458-b654-c6662b059149/content> (дата звернення: 11.11.2024).
8. Почепцов Г. Г. Паблік рилейшнз : навч. посібник. 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Знання, КОО, 2006. 327 с.
9. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/683/2002#Text>.
10. Grunig J. E., Hunt T. *Managing public Relations*. New York : Holt, Rinehart, Winston, 1984.
11. Grunig James E. *Excellence in Public Relations and Communication Management (Routledge Communication Series)*; Preface. NY : Routledge Taylor and Francis Group, 2008.
12. Habermas J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. B. 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt/M., 1981.
13. Katchanovski I. *The Fate of Ukraine. (Volodymyr Zelensky: A Political Portrait)*. Weltwoche, 2023. URL: https://www.academia.edu/99297721/The_Fate_of_Ukraine_Volodymyr_Zelensky_A_Political_Portrait_ (дата звернення: 11.11.24).