

ЛЕГІТИМАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Статтю присвячено визначенню ролі легітиміційного потенціалу взаємодії місцевих органів публічної влади та засобів масової комунікації. Автор статті на основі аналізу сучасного стану використання легітиміційного потенціалу засобів масової комунікації пропонує шляхи вдосконалення взаємодії органів публічної влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні для легітимізації влади.

Ключові слова: легітимність, легітимізація, легітиміційний потенціал, засоби масової комунікації, взаємодія, медіаграмотність.

Статья посвящена определению роли и места легитимационного потенциала взаимодействия местных органов публичной власти и средств массовой коммуникации. Автор статьи на основе анализа современного состояния использования легитимационного потенциала средств массовой коммуникации предлагает пути усовершенствования взаимодействия органов публичной власти и средств массовой коммуникации на местном уровне для легитимации власти.

Ключевые слова: легитимность, легитимация, легитимационный потенциал, средства массовой коммуникации, взаимодействие, медиаграмотность.

The article deals with the role and place of legitimate potential of interaction between local public authorities and mass media. The author of the article based on the analyses of current state of usage of mass media legitimate potential gives the ways of improvement of interaction between public authorities and mass media at the local level in power legitimacy.

Key words: legitimacy, legitimate potential, mass media, interaction, media literacy.

Постановка проблеми. Ефективність модернізаційних процесів в Україні потребує постійності в забезпеченні легітимності державної влади та здійснюваної нею політики. Важливого значення у цьому процесі надається підтримці громадянами діяльності органів влади як центрального, так і місцевого рівнів. Ця підтримка, зокрема, забезпечується шляхом налагодження ефективної взаємодії між місцевими органами публічної влади та засобами масової комунікації (далі – ЗМК).

Аналіз наукових джерел свідчить, що поняття легітимності влади та пов'язаних із ним процесів і явищ вивчають представники різних галузей науки, зокрема, державного управління, політології, соціології, історії, філософії. Термін «легітимність» увів у науковий обіг М. Вебер. Його погляди знайшли продовження у працях зарубіжних дослідників, зокрема, Д. Істона, С. Ліпсета, Ю. Габермаса, П. Бурд'є та ін. Серед українських учених питання легітимності влади розробляють Є. Бистрицький, О. Білий, О. Висоцький, Н. Дармограй, О. Дащаківська, П. Манжола, С. Рябов, С. Ситник, Є. Цокур та ін. Взаємодії влади, ЗМК та громадськості присвячені праці В. Бебика, В. Головія, Н. Дніпренко,

С. Колоска, В. Королька, Н. Лашкіної, В. Набруска, А. Серанта, І. Слісаренка, Г. Почепцова та ін. У працях цих науковців досліджуються комунікації в публічному управлінні, роль ЗМК у формуванні іміджу органів публічної влади, розвиток системи зв'язків із громадськістю. Проте ролі легітиміційного потенціалу взаємодії органів публічної влади та ЗМК на місцевому рівні приділено недостатньо уваги.

Мета статті – проаналізувати легітиміційний потенціал взаємодії органів влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні. Досягнення мети потребує вирішення таких **завдань**: визначити місце та роль взаємодії місцевих органів публічної влади та ЗМК у забезпеченні легітимності влади; проаналізувати сучасний стан використання легітиміційного потенціалу ЗМК; запропонувати шляхи вдосконалення взаємодії органів влади та засобів масової комунікації на місцевому рівні і легітимізації влади.

Виклад основного матеріалу. Позитивне ставлення громадян країни до органів влади всіх рівнів та визнання правомірності їх діяльності в суспільно-політичних науках отримало назву

«легітимність» [2, с. 328]. У науковому обігу розрізняють поняття «легальність» та «легітимність» державної влади. Обидва терміни походять від латинського *legalis* (законність), проте різняться за значенням. Аналіз наукової літератури з даної проблематики дає можливість стверджувати, що легальність передбачає дотримання юридичних вимог та норм при формуванні й організації державної влади та її інституцій (організація та функціонування влади відповідно до конституції, законів, інших нормативно-правових актів). Легітимність може містити в собі юридичне поняття законності, але вона більше пов'язана з оціночними, етичними характеристиками. Це явище передбачає сприйняття населенням країни, його певних груп, міжнародною спільнотою державної влади, її інституцій, окремих посадових осіб, їх діяльності, а також відповідність усталеним нормам та очікуванням. Легітимність державної влади залежить від підтримки населенням країни діяльності органів публічного управління, визнання курсу розвитку держави як такого, що відповідає потребам суспільства, а отже від готовності громадян приймати та виконувати рішення органів влади. Легітимність влади є результатом процесу, здійснення процедури, спрямованих на досягнення суспільного визнання влади в цілому та її дій, інституцій, посадових осіб зокрема. Такий процес називають легітимацією [3; 8; 10; 1; 7; 2]. На думку С. Ситник, легітимність завдяки багатогранності поняття виступає і як процес формування ставлення до влади, і як ресурс самої влади, що забезпечує їй значні переваги над політичними опонентами та конкурентами [7].

У співвіднесенні понять «легальність» та «легітимність» російський дослідник О. Соловйов виділяє три варіанти: влада може бути легальною, проте нелегітимною; легітимною, але нелегальною; і легітимною, і легальною. Перший варіант, зокрема, характерний для колоніальних країн, другий – для країн, де влада змінилася шляхом революції чи перевороту, які підтримала більшість населення країни, третій – коли владу здобувають на виборах більшістю голосів [8, с. 75]. Варто зазначити, що легітимність не стала величиною, і навіть переконлива перемога на виборах не є запорукою збереження легітимності протягом усього терміну повноважень. Суспільна оцінка діяльності влади постійно змінюється під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Серед них можна виділити результати впровадження владно-управлінських рішень, їх наслідки для суспільства в цілому та окремих категорій громадян зокрема, відсутність своєчасної, повної, достовірної інформації про дії влади, причини ухвалення непопулярних рішень. На зміну громадської думки можуть впливати оцінки опозиційних сил і міжнародного співтовариства. Тому погоджуємося з думкою Є. Цокура, що своїми діями влада повинна постійно доводити, що гідна визнання та підтримки громадськості, а громадськість у цих діях повинна побачити переконливу відповідь, чому має визнавати правомірність і необхідність таких дій [10].

Із наведеного випливає, що для легітимності влади велике значення має громадська підтримка. Як свідчать результати соціологічних опитувань, рівень підтримки громадянами України діяльності центральних і місцевих органів влади за роки незалежності в середньому не перевищував 30 % [3, с. 58]. Соціологічна служба Центру ім. Разумкова оприлюднила дані, згідно з якими кількість українців, які повністю підтримують діяльність органів місцевого самоврядування, коливається від найнижчого показника 6,2 у березні 2009 року до найвищого – 15,2 у квітні 2010 року. У 2012 році діяльність органів місцевого самоврядування повністю підтримували лише 10,6 % опитаних; не підтримували – 30,6 %; 48,2 % респондентів підтримували окремі заходи [9]. Ці дані можуть свідчити про кризу легітимності органів місцевого самоврядування, яка настає, на думку окремих науковців, при зниженні рівня «легітимної підтримки» до 20-25 % [8, с. 80]. Однак, не завжди низький рівень легітимності місцевих органів влади призводить до зниження легітимності державної влади. Але, ураховуючи, що за результатами роботи органів влади на місцях пересічні громадяни формують свою думку про державне управління та його ефективність в цілому, підтримка населенням діяльності місцевих органів влади здатна забезпечити легітимність не лише місцевої, а й державної влади.

Як зазначають науковці, однією з умов успішної легітимації є її публічність [10], яка досягається за допомогою комунікації державних інститутів з інститутами громадянського суспільства. Щоб забезпечити легітимність своїх дій, заручитися підтримкою громадськості, принаймні переважної її частини, органам влади необхідно налагодити постійний діалог із суспільством, інформувати про проекти та ухвалені рішення, вивчати та враховувати думку громадян під час їх прийняття, залучати представників інститутів громадянського суспільства до самого процесу розробки і прийняття суспільно важливих рішень. На переконання експертів, від рівня залучення громадян до процесу управління залежить рівень легітимності владних інституцій [7]. На важливості діалогу з населенням наголошується і у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України, у якому зазначено, що «... відмова від комунікації із громадянським сектором і його відсторонення від формування політики перетворює громадянський сектор на альтернативу та конкурента владного сектору і у соціальній, і у політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання» [6, с. 222].

Особливо актуальною проблема публічної комунікації є для місцевих органів влади. На нашу думку, вона спричинена нестачею належних матеріальних і людських ресурсів, а головне відсутністю розуміння більшістю посадових осіб важливості комунікації для забезпечення громадської підтримки

не лише своїх рішень, а й легітимності влади в цілому.

Як свідчить практика, на місцевому рівні діяльність таких інститутів громадянського суспільства, як громадські організації, осередки політичних партій, а також громадські ради, утворені при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, є недостатньо ефективною. Тому великого значення у налагодженні взаємодії між органами влади та населенням набувають місцеві ЗМК, особливо недержавні, які мають довіру населення територіальної громади та значний легітимізаційний потенціал. За визначенням О. Білого та Є. Бистрицького, легітимізаційний потенціал становлять мотиви й підстави, що можуть бути використані для публічного доведення легітимності політики, та які спроможні створювати консенсус [10]. Легітимізаційний потенціал ЗМК закладений, насамперед, у їх природі та місії: можливість одночасного охоплення великої частини суспільства, обов'язок доводити до громадян об'єктивну, достовірну, неупереджену інформацію про процеси, що відбуваються у суспільстві та впливають на його розвиток. До цього переліку можна додати й мотиви, що диктує ринок, а саме: потреба у забезпеченні фінансової стабільності організації та пошуків додаткових джерел доходів, що може призвести до поширення джінси (оприлюднення замовних матеріалів під виглядом редакційних), необхідність боротьби за утримання та розширення своєї цільової аудиторії, яка спонукає до пошуку тем, цікавих для широких верств населення.

Як відомо, громадяни, за відсутності власного досвіду спілкування з державними службовцями, свою думку про роботу органів влади та їх працівників формують, зокрема, на основі матеріалів ЗМК. Як зазначає Н.П.Пашина, ЗМК, обираючи «героїв» для свого матеріалу, визнають і підсилюють їхній соціальний статус, наділяють їх престижем, тим самим легітимізують їх та сприяють легітимності організації, особи, фактів, про які вони говорять. Увага ЗМК, на переконання науковця, свідчить про те, що «об'єкт повідомлення гідний бути виділеним з анонімної маси, його поведінка і думки важливі для всіх» [4].

У зв'язку із цим потрібно наголосити, що ЗМК можуть використовувати або використовуватися як для досягнення консенсусу, що є необхідною умовою легітимізації, так і для роз'єднання, поділу суспільства щодо певних подій, тобто вони можуть сприяти і легітимізації, і делегітимізації влади. ЗМК можуть створювати підґрунтя для формування думки самими громадянами або ж використовувати маніпулятивні технології з метою формування необхідних суспільних настроїв. При цьому ЗМК здатні виступати самостійним політичним актором чи бути засобом, каналом передачі інформації, необхідної замовнику. Замовником виступають органи влади, власники ЗМК, політичні партії, опозиційні сили, інші зацікавлені сторони. Тому органи влади повинні впроваджувати виважену комунікативну політику, спрямовану на підвищення

рівня суспільної підтримки органу влади через донесення до громадськості об'єктивної інформації про свою діяльність, підготовку громадськості до непопулярних рішень, нейтралізацію або зведення до мінімуму негативних наслідків інформаційних кампаній опонентів влади. Для ефективного реалізації комунікативної політики науковцями розроблено моделі формування громадської думки.

Як зазначає О. Висоцький, саме моделі формування громадської думки становлять основу технологій легітимізації влади. Однією з таких моделей є встановлення порядку денного [1]. Порядок денний – це те, що обговорюються на даний момент у суспільстві. Порядок денний громадськості встановлюють ЗМК, обираючи актуальні, сенсаційні, резонансні теми для повідомлень. Завдання працівників органів влади, відповідальних за зв'язки з громадськістю, вплинути на формування ЗМК порядку денного. Тут ідеться не про цензуру та втручання у редакційну політику, а про створення інформаційних приводів, цікавих для ЗМК та їх аудиторії. Варто зазначити, що для журналістів діяльність органів влади, їх посадових осіб завжди є однією з найпривабливіших тем. Цьому сприяє і постійний інтерес громадськості до подій, що впливають на забезпечення життєдіяльності суспільства, першоджерелом якої є державні службовці та працівники органів місцевого самоврядування. З огляду на це органи влади мають використовувати такий інтерес журналістів для впливу на формування порядку денного, проводячи прес-конференції, брифінги, презентації, організовуючи виступи посадових осіб у ЗМК, поширюючи прес-релізи, інформаційні бюлетені, заяви для преси тощо.

Організація форм взаємодії зі ЗМК має свою специфіку на центральному та місцевому рівнях. Так, існує практика проведення щотижневих прес-конференцій перших осіб місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, під час яких вони висвітлюють важливі події, що відбулися попереднього тижня та анонсують події поточного тижня, відповідають на запитання журналістів. Така форма роботи дає змогу забезпечити подання офіційного погляду на події, що відбуваються у місті, районі чи області, всіма ЗМК незалежно від наявності фінансування з місцевого бюджету. Крім того, розставляються акценти, виділяються найважливіші та бажані для влади теми, також інформація викладена під час прес-конференції може стати поштовхом для підготовки більш розширених матеріалів. На прес-конференції посадовець у межах моделі порядку денного має можливість реалізувати й такий варіант технології легітимізації влади як відволікання уваги від гострих невідгидних для нього тем, пропонуючи журналістам інформацію про нейтральні події чи про реалізовані успішні проекти [1].

Характерною формою роботи органів влади та аудіовізуальних ЗМК місцевого рівня є зустрічі у прямому ефірі з керівниками органів публічної влади. Особливістю таких передач є можливість поставити запитання гостю студії не лише у

ведучого, а й у слухачів чи глядачів. Слід зазначити, що такий вид комунікації є досить популярним серед громадян: не кожен має змогу потрапити на прийом до посадової особи, крім того, ефект публічно поставленого запитання та отриманої відповіді надає впевненості у вирішенні проблеми. Такі передачі є позитивними і для гостя студії, який відповідаючи на запитання не лише показує свою відкритість, а й доносить свою позицію, розповідає про діяльність органу, який представляє. Також такі передачі дозволяють посадовцям отримати зворотній зв'язок щодо їхньої діяльності, врахувати думки та пропозиції громадян під час прийняття рішень, зменшити навантаження на працівників відділів, які працюють зі зверненнями громадян.

Специфіка соціально-політичної ситуації кожного населеного пункту визначає вибір і змістовне наповнення форм роботи органів влади зі ЗМК. Наприклад, у м. Енергодар Запорізької області раз у квартал команда міського голови організувала виїзні засідання за участю представників ЗМК. Такі зустрічі відбувалися, щоб наочно продемонструвати результати діяльності або ж привернути увагу до нагальних проблем. Аналогічну виїзну зустріч із журналістами проводив голова Київської міської державної адміністрації О. Попов з метою ознайомлення представників мас-медіа з ходом реставраційних робіт на Андріївському узвозі. Телерадіокомпанія «Чернівці» транслювала передачу «Три запитання меру», у якій міський голова щотижня відповідав на запитання, які надходили від телеглядачів до редакції протягом тижня. Цікавим прикладом є ідея передачі Кам'янець-Подільської ТРК «Подольнян-ТВ» «Міська кухня», у якій міський голова відповідає на запитання слухачів та ведучої. Задум створення передачі полягав у спростуванні або підтвердженні чуток, що поширюються у місті. Відомо, що кухня за стереотипом з радянських часів – це місце, де обговорюються чутки, звідси й назва «Міська кухня». Чутки, як зазначає Г. Почепцов, це теж масова комунікація, але яка не контролюється владою та не потрапляє у ЗМК [5, с. 93]. Тому практика обговорення чуток з міським головою в ефірі телерадіокомпанії сприяла забезпеченню легітимності і ЗМК, і міського голови.

Наведені приклади свідчать, що місцеві органи влади здатні ефективно використовувати легітимісний потенціал ЗМК, впливати на формування порядку денного. На жаль, такий вид роботи – явище нехарактерне, бо за відсутності стратегії комунікації органу влади він здебільшого став можливим лише завдяки активній позиції посадової особи. Для більшості місцевих органів влади (особливо для міст обласного підпорядкування, районних центрів) розроблення та впровадження власної комунікативної стратегії становить проблему. Насамперед, це викликано відсутністю спеціалістів, до функцій яких належить забезпечення ефективної комунікації органу влади, створення його позитивного іміджу, та браком коштів для

залучення фахівців з професійних агенств. Як правило, за зв'язки зі ЗМК і громадськістю відповідає одна особа – працівник відділу внутрішньої політики, який не має відповідної освіти та фахової підготовки і виконує крім того й інші функції. Оскільки збільшення обсягу фінансування для залучення сторонніх фахівців органом влади не є можливим, зусилля варто зосередити на рівні медіаграмотності працівників органів влади, які безпосередньо контактують з працівниками ЗМК.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Забезпеченню легітимності влади сьогодні надається важливе значення. Завдяки легітимності, яка ґрунтується на підтримці населенням дій владних інституцій, визнанні чинної влади, готовності виконувати управлінські рішення, досягається стабільність державного устрою. Легітимність залежить від налагодження ефективної комунікації органів влади центрального та місцевого рівнів з громадськістю, в першу чергу через взаємодію зі ЗМК.

Одним із ключових понять забезпечення легітимності влади є формування громадської думки. Важливе місце у цьому процесі посідають ЗМК. Їхня роль у трикутнику «влада – ЗМК – громадськість» визначається рівнем демократичності певного державного устрою, ступенем розвитку громадянського суспільства, утвердженням стандартів свободи слова одночасно із принципами соціально відповідальної журналістики.

Потенціал ЗМК може використовуватися як з метою легітимації, так і з метою дискредитації, делегітимації органів влади, їх посадових осіб. Органи публічної влади мають використовувати легітимаційний потенціал ЗМК для забезпечення власної легітимності та легітимності влади в цілому, для чого необхідно налагодити ефективну взаємодію зі ЗМК. Це дасть змогу реалізувати власні інформаційні кампанії, доводити до громадян об'єктивну інформацію про свою діяльність, мінімізувати негативні наслідки непопулярних рішень.

Як свідчить українська практика, більшість місцевих органів влади використовують легітимаційний потенціал ЗМК недостатньо. Серед причин визначаємо відсутність ресурсів для розроблення та впровадження комунікативної стратегії органу влади, нанележну фахову підготовку спеціалістів, які відповідають за співпрацю зі ЗМК, низький рівень медіаграмотності працівників органів влади. Одним зі шляхів удосконалення взаємодії органів публічної влади та ЗМК на місцевому рівні, що дозволить ефективно використовувати легітимаційний потенціал ЗМК, вважаємо підвищення рівня медіаграмотності не лише працівників комунікативних підрозділів органів влади, а й усіх без винятку, хто під час виконання своїх посадових обов'язків співпрацює із представниками ЗМК.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні проблеми та пошуку шляхів підвищення медіаграмотності працівників місцевих органів публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Висоцький О. Ю. Громадська думка як головний об'єкт впливу легітимісних технологій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_57/Gileya57/P14_doc.pdf.
2. Галанець В. В. Легітимність / В. В. Галанець // Енциклопедія державного управління : [у 8 т.]. – Т. 8 : Публічне врядування ; [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський С. О. Телешун [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. – К. : НАДУ ; Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 328–330.
3. Манжола П. Г. Взаємодія влади та громадян : практика легітимісції інститутів влади у новітній історії України / П. Г. Манжола // Стратегісні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 58–65.
4. Пашина Н. П. Роль засобів масової комунікації в процесі політичної ідентифікації соціальних суб'єктів [Електронний ресурс]. / Н. П. Пашина.– Режим доступу : <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/900/1/Пашина.pdf>.
5. Почепцов Г. Г. Теорія комунікації / Г. Г. Почепцов / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – 2-ге вид., доп. – К. : Видавничий центр «Київський ун-т», 1999. – 307 с.
6. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.
7. Ситник С. В. Роль публічної політики у забезпеченні легітимісції правлячого режиму [Електронний ресурс] / С. В. Ситник. – Режим доступу : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post_09.html.
8. Соловьев А. И. Политология : Политическая теория, политические технологии : [учебник для студентов вузов] / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2012. – 575 с.
9. Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php>.
10. Цокур С. Г. Особливості реалізації легітимісційного процесу. [Електронний ресурс] / С. Г. Цокур. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_34/Gileya34/P8_doc.pdf.

Рецензенти: **Кальниць Ю. Г.**, д.держ.упр., с.н.с.;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Гавінська О. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 10.12.2012 р.

ГАВІНСЬКА Олена Іванівна – аспірант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: комунікаційні зв'язки органів публічного управління із медіасектором України.