

УДК 321:316.77

DOI: 10.31673/2786-7412.2025.013361

Катерина ПАНАДІЙ

завідувач навчальної лабораторії

кафедри публічного управління та адміністрування

Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ

ORCID ID:0009-0008-2886-1757

e-mail: e_panadiy@ukr.net

Katerina PANADIY

Head of primary laboratory

Department of Public Management and Administration

National University of Information and Communication Technologies, Kiev

ORCID ID:0009-0008-2886-1757

e-mail: e_panadiy@ukr.net

**КОМУНІКАТИВНА ПОЛІТИКА
ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕМОКРАТИЧНОЇ ЛЕГІТИМНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

**COMMUNICATION POLICY
AS A SECURITY TOOL
DEMOCRATIC LEGITIMACY OF PUBLIC POWER**

У статті досліджується феномен комунікативної політики як ключового інструменту забезпечення демократичної легітимності публічної влади в умовах трансформації державного управління та цифровізації суспільства.

Розглянуто публічне управління як соціальну взаємодію, що потребує сталих, прозорих і ефективних комунікативних зв'язків між владою та громадянським суспільством. Аналізуються виклики інформаційного забезпечення, зокрема хаотичність, фрагментарність і політична заангажованість публічної комунікації.

Значна увага приділена ролі мас-медіа, соціальних мереж, елементів е-урядування та електронної демократії у формуванні легітимізуючої взаємодії між владою, медіа та громадянами. Висвітлюється вплив олігархічної моделі медіа в Україні на комунікативну легітимацію політичних еліт, а також загрози делегітимації, що виникають унаслідок маніпуляцій, медіаскандалів та слабкої довіри до ЗМІ.

Окремо проаналізовано роль комунікативних технологій (політична реклама, піар, медіатизація політики) в забезпеченні короткотермінової легітимності, що не завжди трансформується в довготривалу підтримку публічної влади. У дослідженні акцентовано на необхідності системного впровадження електронного урядування, інтерактивних цифрових платформ та нових форм залучення громадян до ухвалення рішень як передумови формування стабільної, демократично легітимної публічної влади.

Ключові слова: комунікативна політика, демократична легітимність, публічна влада, комунікаційні стратегії, електронне урядування.

The article examines the phenomenon of communication policy as a key tool for ensuring the democratic legitimacy of public authorities in the context of the transformation of public administration and the digitalization of society.

Public administration is considered as a social interaction that requires stable, transparent and effective communicative relations between authorities and civil society. The challenges of information provision are analyzed, in particular, the chaotic nature, fragmentation and political bias of public communication.

Considerable attention is paid to the role of mass media, social networks, elements of e-government and e-democracy in the formation of legitimizing interaction between authorities, media and citizens. The impact of the oligarchic media model in Ukraine on the communicative legitimization of political elites, as well as the threats of delegitimization arising from manipulations, media scandals and weak trust in the media, is highlighted.

The role of communication technologies (political advertising, PR, mediatization of politics) in ensuring short-term legitimacy, which does not always transform into long-term support for public authorities, is separately analyzed. The study emphasizes the need for systematic implementation of e-government, interactive digital platforms and new forms of citizen involvement in decision-making as a prerequisite for the formation of stable, democratically legitimate public authorities.

Key words: communication policy, democratic legitimacy, public authorities, communication strategies, e-government.

Постановка проблеми. Публічне управління як соціальне явище потребує налагодження й підтримки неперервних комунікативних зв'язків між його суб'єктами та об'єктами. Комунікація в публічному управлінні загалом – це процес соціальної взаємодії, який стосується як суб'єктів, які пов'язані із системою державного управління, так і осіб поза нею – у громадському та приватному секторах. Нині в Україні простежуються істотні зміни в державному управлінні та відносинах між державою й громадянським суспільством, в яких владні органи розглядаються як адміністративні структури для надання послуг, а громадськість – як клієнт, котрий їх отримує. Тож нова парадигма функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування повинна використовувати ефективні форми та методи діяльності з урахуванням цих реалій. Серед проблем комунікативної взаємодії публічної влади з громадянським суспільством чи не найсуттєвішою є проблема інформаційного забезпечення та просування публічної політики. Комунікативні процеси, пояснення політики, дії влади загалом іноді невизначені, не систематизовані, спонтанні і часто непередбачувані щодо їхнього перебігу чи наслідків. Тому сьогодні виникає потреба теоретичного обґрунтування принципів комунікації в публічному адмініструванні, удосконалення її внутрішніх і зовнішніх векторів, розробки дієвих методів і форм для практичної реалізації управлінських функцій.

Комунікативна політика складається з планування, виконання та контролю комунікаційних стратегій, спрямованих на формування позитивного іміджу, взаєморозуміння та взаємовідносин між сторонами. Це важливий аспект управління, головною метою якого є підвищення ефективності спілкування та

досягнення поставлених цілей через максимальне використання комунікаційних можливостей. Ключові складові комунікативної політики включають в себе визначення цілей комунікації, вибір комунікаційних каналів, створення цільових аудиторій, розробку повідомлень та стратегій взаємодії з громадськістю [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням публічної комунікації та її значення в підвищенні ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування займалися такі вчені, як О. А. Бажинова, Л. К. Байрачна, Н. Р. Барабанова, А. І. Башук, В. В. Березенко, Н. В. Ботвина, О. І. Гавінська, К. О. Глубоченко, К. Т. Голубчак, О. А. Дегтяр, В. Б. Дзюндзюк, Г. О. Дзяна, Р. Б. Дзяний, В. М. Дрешпак, Яковлева Л.І. та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування комунікативної політики як ефективного інструменту забезпечення демократичної легітимності публічної влади в умовах цифровізації, трансформації медіапростору та зростаючої ролі громадян у процесах публічного управління. Стаття спрямована на виявлення ключових чинників, що впливають на легітимізуючий потенціал публічної комунікації, зокрема ролі мас-медіа, соціальних мереж, комунікативних технологій та електронної демократії, а також на формулювання пропозицій щодо вдосконалення взаємодії між владою і громадянами задля зміцнення демократичних інститутів.

Виклад основного матеріалу. У сучасних дослідженнях комунікативного виміру легітимності публічної влади вибудовується зв'язок між публічною владою та соціальними технологіями сьогодення (е-урядування, е-демократія, онлайн-голосування та ін.), громадською думкою та легітимністю влади, мас-медіа та публісیتی. У процесі комунікації формується легітимізуюча взаємодія між владою, мас-медіа та громадянами. Виокремимо три складники легітимізуючої взаємодії. По-перше, діяльність влади в комунікативному просторі: центральної (ВР України, Президент, уряд, ін.), регіональної (обласні адміністрації, ради) та місцевої (міське самоврядування). По-друге, модель діяльності мас-медіа (авторитарна, демократична, олігархічна тощо). Українські мас-медіа після 1991 року – це впевнений рух від авторитарної моделі до олігархічної. На жаль, демократичну модель не було сформовано. Це зумовлено, передусім, бажанням використовувати мас-медіа як інструмент легітимації влади в очах громадян, впливати на громадську думку задля збільшення рейтингу окремих «дружніх» політиків. Для олігархічної моделі характерним є створення симбіозу влади та медіа з використанням не політичного (цензура), а економічного тиску. Вільні мас-медіа практично не можуть витримати конкуренції на ринку з потужними олігархічними структурами, які утворюють медіахолдинги. По-третє, рівень впровадження електронних послуг у взаємодії між владою та громадянами – від створення органами влади та місцевого самоврядування сайтів та сторінок у соціальних мережах до повноцінної комунікації в межах електронного уряду та електронної демократії із залученням громадян до вироблення та прийняття рішень [2].

Слід зазначити, що легітимізуюча взаємодія у публічному управлінні не є сталою або одновекторною – вона формується динамічно, залежно від соціального контексту, рівня розвитку цифрових технологій, комунікативної спроможності органів влади та рівня політичної культури суспільства. У цьому контексті особливого значення набуває інтерактивність, яка передбачає не просто інформування громадян, а залучення їх до двостороннього діалогу з владою, що

можливо лише за умов належного функціонування інституцій е-урядування та відкритих цифрових платформ.

У процесі такого діалогу формується горизонтальна комунікація, яка дозволяє мінімізувати відстань між інститутами влади та громадянами, сприяє підвищенню прозорості управлінських рішень та зміцненню публічної довіри. Водночас, недостатній рівень цифрової грамотності серед частини населення, а також слабка інституційна спроможність держави створюють ризики формального запровадження цифрових сервісів без реального впливу громадян на публічну політику.

У цьому контексті роль мас-медіа як каналу публічної комунікації є подвійною. З одного боку, вони можуть виступати каталізатором демократичної трансформації, розширюючи доступ до інформації, забезпечуючи плюралізм думок і контролюючи дії влади. З іншого боку, в умовах олігархічної моделі функціонування ЗМІ вони стають інструментом маніпулятивного впливу, спрямованого не на підвищення легітимності, а на її симуляцію. У такій ситуації комунікативна політика влади втрачає ознаки відкритості та підзвітності й перетворюється на засіб політичного маркетингу.

Особливої уваги заслуговує аналіз структурної залежності мас-медіа від політико-економічних еліт. У результаті симбіозу політичної влади та медіа через механізми непрямого контролю (фінансування, розміщення державного замовлення, розподіл ліцензій тощо) відбувається спотворення інформаційного простору, що підриває основу демократичного легітимізму – довіру громадян до джерел інформації.

Відтак ефективна комунікативна політика як засіб забезпечення легітимності публічної влади має передбачати: інституційну незалежність ЗМІ; розвиток цифрових каналів прямої комунікації з громадянами; впровадження інструментів цифрової участі (електронні консультації, онлайн-голосування, цифрові петиції); підвищення інформаційної та цифрової компетентності як державних службовців, так і громадян; формування системи зворотного зв'язку на всіх рівнях публічного управління.

Як бачимо, важливою складовою частиною комунікації, яка дає змогу підвищити легітимність влади виявляється інтерактивність роботи місцевої влади в інтернеті. Фактично соціальні мережі, де кожен може залишати пости та коментарі з будь-якої теми, є комунікативним майданчиком, на якому у реальному часі формується легітимність. Ми можемо спостерігати, як висловлювання згоди/незгоди під час вільного обговорення впливають на оцінки учасників, переоцінку їхніх думок та позиції, амбівалентність громадської думки, конфлікт та консенсус, рівень майбутньої політичної участі тощо

Еліти у пострадянському просторі намагаються контролювати мас-медіа задля впливу на громадську думку та забезпечення власної легітимності. Проте відбувається втрата довіри журналістам через брехню та маніпуляцію в медіа, яку вимагають політичні еліти в обмін на ресурси для журналістів. Як наслідок, рівень легітимності як влади, так і масмедіа різко знижується. Руйнується рейтинг медіа, а з ним – легітимність політичних еліт.

Проблема залежності представників мас-медіа від органів державної влади та місцевого самоврядування, безумовно, впливає на легітимність як медіа, так і влади в пострадянських країнах. Фактично в Україні сформувалась олігархічна модель легітимності: олігархічні медіа підтримують владу в обмін на економічні

преференції для власників. Якщо ж політика чинної влади не влаштовує когось з олігархів, суспільство стає свідком хвилі медіаскандалів, які поширюються через підконтрольні мас-медіа. Конкурентна політична боротьба за легітимність нині відбувається в комунікативному просторі, а серед її основних учасників – представники влади, медіа та олігархічні групи. При цьому за фактичної відсутності ринкових правил у конкуренції мас-медіа (коли якість інформації розширює аудиторію мас-медіа, а це своєю чергою підвищує вартість реклами) чи не єдиний сенс їх утримання з боку кланів – це забезпечувати легітимність олігархічного порядку та лояльних до олігархів політиків. З іншого боку, за допомогою медіаскандалів досить ефективно руйнується легітимність опонентів і мас-медіа можуть спричинити делегітимацію як окремих політиків та інститутів, так і навіть усього соціального порядку. І хоча в політичній легітимності досить багато джерел та складників, підтримка легітимності публічної влади з боку мас-медіа має єдине джерело – розмір аудиторії (глядачі, читачі, передплатники тощо). Мас-медіа завдяки наявності великої аудиторії забезпечують легітимність соціального порядку та здатні легітимізувати/делегітимізувати публічну владу.

Формування медіаполітичної системи породжує зв'язок між рівнем підтримки публічної влади з боку рейтингових мас-медіа та її легітимністю. Одним із новітніх трендів у цьому процесі є широке використання гумористичних, сатиричних програм задля легітимації одних політиків та делегітимації інших. Розважальні програми (або й розважальні медіаресурси загалом) перехоплюють ініціативу щодо впливу на легітимність політичної влади в новинних та аналітичних програм, які завше мають меншу аудиторію. І навіть останні задля підвищення рейтингу змушені звертатись до розважального формату та позиціонувати себе як «політичні шоу» (при усій сумнівності цього терміна). Також у сучасних масмедіа з метою легітимації/делегітимації активно використовуються комунікативні технології – політична реклама, зв'язки з громадськістю та політична реклама. Їх спрямованість та щільність використання в мас-медіа значною мірою залежать від політичного часу, адже в процесі виборчої кампанії активізується застосування комунікативних технологій. Саме вони знаходять в основі медіаскандалів та процесу медіатизації політики, тобто підпорядкування політичної діяльності вимогам медіаформату [3].

Щодо комунікативних технологій, які використовують мас-медіа з метою легітимації, то вони мають супроводжувати усі етапи політичного процесу та публічної політики. По-перше, на передвиборчому етапі, коли формується порядок денний наступних виборів, відбувається позиціонування політичних акторів, конструюється розподіл на «владу» та «опозицію». По-друге, виборчий період, коли комунікативні технології спрямовуються на визначену цільову аудиторію, а у мас-медіа з'являється хвиля медіаскандалів та «війни компроматів». По-третє, у поствиборчий період, коли на основі результатів електоральної кампанії формуються органи публічної влади. При цьому кризи легітимності часто спричиняють невідповідність результатів виборів та розподілу владних «портфелів». Адже часто на посади у виконавчій владі призначаються особи, які не балотувались взагалі або не набрали достатньої кількості голосів на виборах. Фактично, залучення до роботи на провідних посадах у виконавчій владі осіб, які не отримали електоральну підтримку, свідчить, що медіатизація політики призвела до чіткого розмежування між тими, за кого громадяни готові проголосувати на виборах («лідери думок», «медійні персонажі», «локомотиви рейтингу» тощо), та

фахівцями з урядування та публічної політики. Останні завше мають проблеми із забезпеченням підтримки на виборах різного рівня. Надалі проблеми у впровадженні публічної політики, розробці та реалізації урядового курсу призводять до падіння рейтингу влади та делегітимації політичного режиму. На цьому етапі ініціатива у процесі легітимації публічної влади має переходити від комунікативних технологій у мас-медіа до системи електронного уряду та електронної демократії. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології, «завдяки яким можливе впровадження е-демократичних процесів, як форми суспільних відносин за якої громадяни та інститути громадянського суспільства залучаються до державотворення, державного управління, місцевого самоврядування тощо, дозволяють посилити участь громадян у публічному житті; поліпшити реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; зробити процес прийняття рішень органами влади прозорим та підзвітним громадськості; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу суспільства до процесу прийняття рішень. Відтак ефективна електронна демократія передбачає можливість кожного громадянина брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою і суспільством» [4, с. 16].

Значним легітимізуючим потенціалом у відносинах публічної влади та громадської думки характеризується впровадження електронної демократії та електронного урядування (ЕУ), що потребує ресурсів – фінансових, організаційних та інтелектуальних. При цьому, зрозуміло, йдеться не лише про «присутність» органів влади в мережі, а про забезпечення умов для повноцінної взаємодії громадян із владою, впливу громадян на процедуру вироблення, ухвалення та реалізації владних рішень. У сучасних умовах система взаємодії між публічною владою та громадянами обов'язково має використовувати потенціал соціальних мереж. Соціальні мережі можуть стати одним із важливих (простих у користуванні та недорогих) елементів. Це тривалий процес, який не має залежати від політичної кон'юнктури і результатів виборчих змагань. Впровадження систем ЕУ є процесом довготривалим та ресурсовитратним. Політичні режими, які не мають часу та грошей, потенційно можуть стикатися з ризиками делегітимації ще на підготовчих етапах через невизначеність перспектив та відсутність швидкого ефекту.

Більшості розвинених країн світу знадобилося майже двадцять років для побудови ЕУ у сучасному його вигляді, підтриманого відповідним типом політичної та інформаційної культури суспільства. Норвегія відома своєю успішною комунікаційною політикою, яка допомогла підвищити довіру до державних установ, заохотити участь громадян у прийнятті рішень і зміцнити демократичні інститути. Прозорий та інклюзивний підхід проклав шлях до демократії, сприяв розвитку культури, більшої участі, підзвітності та залучення громадян. Успіх Норвегії може послужити натхненням для інших країн, які прагнуть покращити свої комунікаційні стратегії для кращого управління.

Широке застосування різноманітних форм і способів комунікації, вільний доступ громадян до інформації на всіх етапах прийняття рішень та функціонування центральних і місцевих органів управління, участь інститутів громадянського суспільства в роботі експертних, дорадчих, консультативних громадських рад щодо вираження та захисту прав і свобод громадян, громадський контроль, безпосереднє електронне отримання державних послуг тощо є важливими факторами демократизації публічного управління.

На тлі підвищення легітимізуючого потенціалу мас-медіа та комунікативних технологій у сучасному суспільстві відбувається зниження ролі наукового знання в процесі забезпечення легітимності публічної влади. Натомість у політичній комунікації як основі легітимізуючої взаємодії зростає вага комунікативних технологій, які використовуються в мас-медіа. Варто зазначити, що політична пропаганда, зв'язки із громадськістю та політична реклама в мас-медіа здатні забезпечити легітимність окремих політичних акторів у короткостроковій перспективі (наприклад, під час виборчих змагань), натомість процес легітимізації публічної влади в сучасних умовах потребує широкого впровадження системи електронного урядування та електронної демократії.

Висновки. Ефективна комунікативна політика є невід'ємним інструментом забезпечення демократичної легітимності публічної влади в умовах сучасних соціальних трансформацій, цифровізації та глобалізації. Становлення нової парадигми публічного управління потребує зміни підходів до організації комунікації між владою та громадянами – від одностороннього інформування до відкритого, партисипативного, прозорого діалогу.

На основі аналізу комунікативної взаємодії між владою, мас-медіа та громадськістю виокремлено ключові чинники, що впливають на легітимізуючий потенціал комунікації: інституційна спроможність держави, рівень цифрової грамотності, ступінь незалежності та плюралізму ЗМІ, ступінь впровадження е-урядування та е-демократії. З'ясовано, що у пострадянських країнах, зокрема в Україні, мас-медіа часто функціонують в межах олігархічної моделі, що знижує їхню суспільну довіру та делегітимує як самі ЗМІ, так і інститути влади.

Особливу увагу приділено ролі соціальних мереж як інтерактивних платформ для формування публічної думки й політичної участі. Саме вони дедалі частіше виступають каналами реального впливу громадян на процеси прийняття рішень, стаючи полем для узгодження інтересів, дебатів, конфліктів та формування консенсусу. Інтерактивність як ключовий принцип сучасної комунікації дозволяє скоротити дистанцію між владою та суспільством, забезпечити прозорість рішень та підвищити рівень публічної довіри.

У дослідженні обґрунтовано, що комунікативна політика повинна бути інституціоналізованою, стратегічною, аналітичною та гнучкою до викликів цифрової епохи. Вона має охоплювати всі етапи публічної політики – від формування порядку денного до реалізації управлінських рішень – і базуватись на доказовості, підзвітності, етичності та відкритості.

Окремим напрямом розвитку комунікативної політики має стати повноцінне впровадження систем електронного урядування та електронної демократії. Це передбачає створення умов для активної участі громадян у формуванні політики, функціонування цифрових консультацій, петицій, онлайн-голосувань, а також забезпечення прозорості та доступності інформації про діяльність органів влади. Водночас необхідним є інституційне, фінансове та кадрове забезпечення цього процесу, що вимагає політичної волі та довготривалої стратегії.

Таким чином, комунікативна політика виступає не лише засобом управління публічним простором, але й важелем демократичного легітимізування влади. Її ефективність є ключовою умовою стабільності політичного режиму, розвитку інституційної довіри, активного громадянства та сталого функціонування демократичної держави.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Яковлева Л. Від соціального порядку до публічної влади: організаційні, інституційні та комунікативні засади легітимності. *Politicus*. 2019. № 4. С. 10–15.
2. Яковлева Л. І. Інституційний та організаційний виміри легітимності публічної влади. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. 2019. № 3 (43). С. 207–213.
3. Яковлева Л. І. Комунікативний вимір процесу легітимації публічної влади. *Політичні інститути та процеси*. 2020. Вип. 3. С. 3–6.
4. Стороженко Л. Г. Електронна демократія в умовах трансформації сучасних комунікаційних процесів: особливості формування. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 5. С. 14–18. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.5.2>.

REFERENCES

1. Yakovleva, L. (2019). Vid sotsial'noho poryadku do publichnoyi vlady: orhanizatsiyni, instytutsiyni ta komunikatyvni zasady lehitymnosti [From social order to public power: organizational, institutional and communicative foundations of legitimacy]. *Politicus – Politicus*, 4, 10–15.
2. Yakovleva, L. I. (2019). Instytutsiynny ta orhanizatsiynny vymiry lehitymnosti publichnoyi vlady [Institutional and organizational dimensions of the legitimacy of public authority]. *Visnyk NTUU «KPI» Politolohiya. Sotsiolohiya. Pravo – Bulletin of NTUU «KPI» Political Science. Sociology. Right*, 3 (43), 207–213.
3. Yakovleva, L. I. (2020). Komunikatyvnyy vymir protsesu lehitymatsiyi publichnoyi vlady [Communicative dimension of the process of legitimation of public authority]. *Politychni instytuty ta protsesy – Political institutions and processes. Issue*, 3, 3–6.
4. Storozhenko, L. G. (2022). Elektronna demokratiya v umovakh transformatsiyi suchasnykh komunikatsiynykh protsesiv: osoblyvosti formuvannya [Electronic democracy in the context of the transformation of modern communication processes: features of formation]. *Dnipro scientific journal of public administration, psychology, law – Dniprovs'kyi naukovyyi chasopys publichnoho upravlinnya, psykholohiyi, prava*, 5, 14–18. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.5.2>.