УДК 351

Вплив засобів масової інформації на прийняття політичних рішень

Канченко Анна Вікторівна

• Розглянуто вплив засобів масової інформації на розробку та прийняття політичних рішень. Аналіз подано в контексті зростаючої ролі засобів масової інформації в умовах світової інформатизації та глобалізації, що привертає дедалі більшу увагу до взаємодії суспільства та органів державної влади, а також підвищує вимоги до прозорості та відкритості здійснення державного управління.

Ключові слова: державне управління, політичне рішення, засоби масової інформації, інформатизація, порядок денний.

• Рассмотрено влияние средств массовой информации на принятие политических решений. Вопрос анализируется в контексте возрастающей роли средств массовой информации в условиях мировой информатизации и глобализации, что привлекает всё большее внимание ко взаимодействию общества и органов государственной власти, а также повышает требования к прозрачности и открытости осуществления государственного управления..

Ключевые слова: государственное управление, политическое решение, средства массовой информации, информатизация, повестка дня.

• This article studies influence of mass-media on political decision-making. This question is analyzed in the context of growing role of the mass-media in the conditions of global informatisation and globalization, that attracts more attention to the cooperation of the society and public authorities and raises transparency and openness requirements to the public administration.

Key words: public administration, political decision, mass-media, informatisation, agenda.

Політика більшою мірою, ніж інші види суспільної діяльності, має потребу в спеціальних засобах інформаційного обміну, у встановленні та підтримці постійних зв'язків між її суб'єктами. Якщо, наприклад, економіка цілком може функціонувати на основі ринкового саморегулювання за обмежених, переважно безпосередніх, формах взаємодії людей, то політика неможлива без опосередкованих форм спілкування та спеціальних засобів зв'язку між різними носіями влади, а також між державою і громадянами.

Сама природа політики як колективної, складно організованої цілеспрямованої діяльності, спеціалізованої форми спілкування людей для реалізації групових цілей та інтересів, що зачіпають все суспільство, обумовлює двосторонній вплив, глибоку взаємодію та взаємозалежність її та засобів масової інформації. Колективний характер цілей, що реалізуються в політиці, передбачає їх обов'язкове усвідомлення розділеними у просторі членами колективу (держави, нації, групи, партії тощо) і координацію діяльності людей та організацій. Все це вимагає використання спеціальних засобів передачі інформації, що опосередковують комунікативний процес.

Першопочаткова мета та основне політичне призначення ЗМІ полягало у виконанні ролі «медіатора», чи певного буфера, між політикою та громадськістю [8]. Саме засоби масової інформації надають суспільству можливість знайомитися з позицією політичних та громадських лідерів, оцінювати їх, а політикам – висловлювати своє ставлення до суспільних проблем і брати участь у вільному перебігу політичних дискусій [5]. Саме в межах такої взаємодії виникає глибокий взаємний вплив між засобами масової інформації та політикою.

Засоби масової інформації є *основним каналом* передачі політичної інформації, тобто такої інформації, що має суспільну значущість і вимагає уваги з боку державних органів або впливає на них [6]. Особливо важливою є роль ЗМІ у форму-

ванні думки людей з питань, що безпосередньо не стосується їх повсякденного досвіду, наприклад, про інші країни, про політичних лідерів тощо.

Політичні актори та інститути за допомогою значної кількості засобів та інструментів, зокрема законодавчих, впливають на діяльність засобів масової інформації. З іншого боку, ЗМІ чинять значний вплив на політичних акторів, зокрема у сфері прийняття політичних рішень.

Питання впливу засобів масової інформації на прийняття політичних рішень і вплив громадськості на політику через ЗМІ, залишаються нерозкритими, хоча проблемами дослідження та аналізу форм, механізмів та перспектив взаємодії політики та ЗМІ займалося чимало вітчизняних та зарубіжних вчених. Серед них варто назвати В. Бебика, А. Москаленка, І. Панаріна, Г. Почепцова, Т. Приступенко, В. Шкляра, П. Бурдьє, Л. Гроссмана, Р. Даля, Н. Негропонте, Х. Рейнгольда, М. Херманна. Однак, наприклад, значна частина українських вчених, які досліджували дану проблематику, акцентували увагу на процесах становлення вітчизняних засобів масової інформації. Інші розглядали ЗМІ як засіб політичної боротьби та маніпулювання свідомістю, зосереджуючи увагу на електоральних технологіях.

Зарубіжні дослідники, зокрема Р. Даль, ще два десятиліття тому зазначали, що телекомунікаційні технології відіграють ключову роль у створенні передумов «передового демократичного суспільства», у якому політичні рішення спираються на думки й судження народу [10]. Х. Рейнгольд, один з провідних популяризаторів теми Інтернету в політиці, називає мережу «великим зрівнювачем», здатним «вирівняти баланс влади між громадянами та політичними баронами» [13].

Навпаки, У. Ліппманн у своїй класичній праці «Суспільна думка» [12], критикуючи технологічний оптимізм «епохи радіо», зазначав, що ідея інформованих громадян, які виконують роль колективних керівників суспільними справами, є утопією, оскільки припускає існування «надкомпетентних» індивідів. Ліппман стверджує, що інформаційні медіа не здатні «транслювати весь обсяг громадського життя людства так, щоб кожен індивід міг висловити компетентну думку з кожного питання».

Отже, *метою* статті є дослідження впливу засобів масової інформації на прийняття політичного рішення на всіх стадіях цього процесу в контексті зростаючої ролі засобів масової інформації в умовах світової інформатизації, глобалізації та підвищення вимог до прозорості й відкритості здійснення державного управління. Зазначене питання не розглядається в межах авторитарного та тоталітарного режимів, оскільки відсутність свободи слова та цензура значно зменшують вплив засобів масової інформації на політичний процес та державне управління.

Вплив ЗМІ на політичні процеси, зокрема на процес прийняття рішень, може справляти як діяльність самих ЗМІ, так і громадянське суспільство через мас–медійні канали передачі інформації.

Політика та її суб'єкти впливають на ЗМІ переважно шляхом формування інформаційних приводів, джерел новин, які є основним засобом існування мас–медіа. Саме таким чином і здійснюється маніпулятивний вплив засобів масової інформації. Вчасно «викинутий» інформаційний привід може перевершити за важливістю чи просто знівелювати новизну та актуальність попередньої «незручної» для влади чи політика новини.

Таким чином, у демократичному суспільстві перебіг політичних процесів, зокрема процесу прийняття політичного рішення, детермінується наповненням, характером та тональністю інформаційних повідомлень, статей та передач, тобто інформаційним контентом, що створюють ЗМІ. При цьому мас–медіа є основним каналом не тільки передачі та донесення до соціуму, а й тлумачення політичних рішень. Тож вплив здійснюється практично на всіх етапах прийняття політичного рішення.

У наукових працях з державного управління, політології чи соціології можна знайти багато визначень поняття «політичне рішення», однак принципової різниці між ними немає. Однією з найбільш влучних, на мою думку, є дефініція, наведена російським вченим К. Сімоновим: політичне рішення – це вироблення декількох варіантів дій для ліквідації політичної проблеми, що виникла, та подальший відбір оптимального з них, реалізація котрого має усунути проблему з максимальною ефективністю [7].

З метою розгляду основних складових процесу прийняття політичних рішень, з'ясування його необхідних умов, ресурсів і логіки розвитку ви-

діляють певні фази (чи стадії). Саме визначення стадій процесу підготовки, прийняття і реалізації владних рішень дає можливість встановити доцільність та ефективність участі суб'єктів публічної політики (сюди можна додати ЗМІ) на тих чи інших стадіях процесу прийняття рішень.

Існують різні погляди щодо визначення кількості етапів прийняття рішення, що залежать переважно від того, у межах якої науки вчений розглядає процес прийняття політичного рішення, наскільки детально він хоче дослідити це питання, яким чином науковець підходить до групування складових зазначеного процесу. Кількість етапів, яку виділяє дослідник, коливається переважно у межах від трьох до десяти [4].

Герберт Саймон – один з перших американських політологів, хто здійснив політологічне дослідження процесу прийняття рішення, запропонував таку послідовність дій: постановка проблеми, збір інформації, визначення можливих альтернатив, вибір дійовими особами однієї з альтернатив відповідно до ієрархії цінностей.

У роботі Дж. Дьюї «Як ми мислимо» наведено три фази: визначення проблеми, вироблення альтернатив, вибір найкращої альтернативи.

У. Едвардс у праці «Біхевіоралістська теорія рішень» виділив десять фаз: фіксація та усвідомлення проблеми, формування уявлень про завдання, вироблення альтернатив, критерії відбору, елімінація вихідних альтернатив, оцінка корисності альтернатив, вибір оптимальної альтернативи, реалізація рішення, оцінка результатів, коригування рішення.

Ми розглянемо вплив засобів масової інформації на конкретних стадіях прийняття політичного рішення, спираючись на класифікацію американського політолога та соціолога Г. Лассуелла. Він виділяє шість етапів замкненого циклу прийняття рішень [11].

1. *Постановка проблеми та пошук інформації про неї.* Зрозуміло, що часто саме ЗМІ є джерелом інформації щодо виникнення та суті певної проблеми. Дедалі частіше політичні конфлікти переходять у медійне поле, тому саме у ньому нерідко можна знайти першопричину та характеристики проблеми. А інколи навіть самі ЗМІ на замовлення політичних сил чи структур розпалюють існуючу проблему або навіть створюють привід, що вимагає прийняття певного політичного рішення.

2. *Напрацювання рекомендацій – пошук альтернативних шляхів розв'язання проблеми.* Нерідко коментарі експертів, до яких звертаються журналісти, можуть стати у пригоді політикам. При цьому особисто звертатися до них немає потреби – журналісти, як правило, самі намагаються знайти якомога авторитетнішу особу, а часто декількох з різними точками зору, що репрезентують різні варіанти ескалації конфлікту, вирішення проблеми та прийняття політичного рішення. Однак певні гравці політичної арени можуть за допомогою ЗМІ подавати інформацію у потрібному для себе ключі, таким чином підштовхуючи опонента чи ситуативного союзника до прийняття вигідного для певних осіб політичного рішення.

3. *Відбір найкращої альтернативи.* На цьому етапі значну роль може відіграти демонстрація громадської думки щодо певного питання через оприлюднення у засобах масової інформації соціологічних опитувань, проведення «круглих столів» та публічних дискусій за участі ЗМІ.

4. *Попереднє переконання у правильності рішення.* Політичні рішення та їх ефективність часто безпосередньо залежать від громадської думки. Нерідко політичні опоненти не вдаються до переговорів, переносячи діалог до інформаційного простору для з'ясування думки громадськості. Така сама практика існує й у вирішенні питань на міжнародному рівні.

5. *Оцінка ефективності рішення.* На цьому етапі посилюється роль внутрішніх чинників – експертів та інших осіб, залучених до розроблення, прийняття та аналізу рішення (медіа виступають трибуною для думок експертів).

6. *Оновлення, перегляд або скасування рішення.* Цей етап також значно залежить від зовнішніх чинників, зокрема від думки, висловленої у ЗМІ щодо ухваленого рішення.

Зрозуміло, що на кожному з етапів якість схваленого рішення значною мірою залежатиме від об'єктивності та неупередженості ЗМІ. Адже навіть випадкове викривлення інформації може призвести до ланцюгової реакції, потягнувши за собою прийняття недоцільного чи неефективного рішення. Навмисним же спотворенням фактів та інформаційних приводів можна досягти необхідних політичних преференцій та результатів. Тому засоби масової інформації часто стають заруч-

никами політичних ігор, гублячи при цьому свій авторитет, довіру громадян, самих політиків та владних структур.

Важливим механізмом впливу засобів масової інформації на прийняття політичного рішення є так зване встановлення порядку денного (*agenda settings*) – введення та закріплення у свідомості аудиторії певного набору сюжетів та проблем, що подаються як найважливіші (найпотрібніші) для суспільства у певний відрізок часу.

Встановлюючи загальний порядок денний шляхом добору конкретних новин та тем для обговорення, засоби масової інформації створюють особистий порядок денний кожного для окремого індивіда, формуючи у нього уявлення про те, які події чи теми є суспільно важливими. Таким чином здійснюється фільтрування інформації, відкидання менш важливих подій і акцентування на найактуальніших проблемах, однак водночас це створює значне поле для різноманітних маніпуляцій.

Важливим аспектом впливу ЗМІ на прийняття політичного рішення є транслювання громадської думки та волі. У демократичному суспільстві мас–медіа є зворотним зв'язком, що особливо актуалізується в разі порушення прав та свобод громадян. За їх допомоги відбувається народне «лобіювання», зокрема в Україні через страйки, широко висвітлювані засобами масової інформації.

Таким чином, суб'єкт прийняття рішення має формальну (офіційну) й неформальну (неофіційну) частини. Офіційна частина складається із законодавчої та виконавчої влад і функціонує за формальними правилами. Неофіційна частина складається із зацікавлених груп, які можуть бути плюралістично багатоплановими або централізовано корпоратизованими [1].

Однак не слід забувати, що ЗМІ та політика не настільки віддалені один від одного, як може видатися. Вони не лише істотно впливають одне не одного, але й утворюють певну систему. Такі моделі відрізняються у різних суспільствах і, відповідно, мають різну сенситивність та схильність до змін.

В Україні модель «влада – ЗМІ» формувалася досить складно і проходила багато нелегких етапів, у цій моделі складові підсистеми здатні реагувати на зміни зовнішнього середовища, при цьому трансформуються самі й модернізують систему в цілому [9]. Цьому чудовою ілюстрацією слугує «медіабунт» телеканалів «1+1», «Інтер», «УТ–1» за часів президентських виборів 2004 р. Їх журналісти обстоювали і домоглися права на своєчасну, точну, об'єктивну інформацію. Відбулося саморегулювання, самоочищення журналістської спільноти. Журналістський корпус країни не захотів, за висловом П. Бурдьє, «хитрим чином звести те, що називають «новинами», до низки цікавих подій» [2]. У цей час саме ЗМІ справляли значний вплив на прийняття політичних рішень у країні.

Для зниження маніпулятивного впливу ЗМІ на прийняття політичних рішень одним з найдієвіших засобів поруч з правовим регулюванням є етика та журналістська і редакційна політика. У демократичному світі основним журналістським правилом є те, що новини, судження та припущення мають бути чітко відокремлені одне від одного [5]. А принципи об'єктивності, збалансованості та неупередженості є трьома китами, на яких тримається репутація більшості медійних компаній світу.

Згідно із Законом України «Про вибори Президента України» (ч. 4 ст. 13) вітчизняні ЗМІ «зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід виборчого процесу». Однак критерії цієї об'єктивності не визначено й досі [5].

Поважні американські редакції запроваджують власні статути поведінки, що на додаток до національного Кодексу професійних журналістів США містять ще суворіші обмеження. Так, у «Los Angeles Times» вимога політичної нейтральності поширюється не лише на працівників, а й на їх оточення: якщо журналіст газети має близьких родичів або друзів у політичній організації, він повинен утримуватися від будь–яких публікацій про неї. Ще суворіший етичний кодекс «Washington Post» стверджує, що участь родичів кореспондента в громадському житті «може скомпрометувати репутацію» видання. Правило №1 «New York Daily News» попереджає: усі службовці газети, від видавця до технічного виконавця, не мають права обіймати державні та громадські посади, працювати на політиків не лише за платню, але навіть на волонтерських засадах.

Кодекси журналістської етики багатьох країн проголошують ще одну аксіому. «У справжній

журналістиці встановлюється чітка межа між новинами і коментарем. Новини не повинні містити думки або упередження журналіста, а зобов'язані викладати тему усебічно», – стверджує Кодекс професійних журналістів США [5].

У пострадянських країнах відбувається активне залучення «четвертої влади» до політичної боротьби, адже вітчизняні засоби масової інформації впевнено трансформувалися в інструменти політичних партій і приватних інтересів. Посттеребудовні ЗМІ позиціонують себе як створені на західний кшталт, але поєднання функцій журналіста і представника політичної партії під час виборчих перегонів в одній особі не відповідають світовій практиці.

Одним з методів забезпечення прозорості взаємовідносин влади, політичних діячів та ЗМІ може стати створення етичного кодексу українських журналістів, за дотриманням якого слідкуватиме відповідна асоціація, а також створення інструкцій для держслужбовців з приводу організації їх комунікацій зі ЗМІ.

Що стосується впливу громадськості на прийняття політичних рішень, зокрема через ЗМІ, то останнім часом в Україні він дещо послабився. Політична активність населення знижується, що викликано саме неефективністю політичних рішень та загалом діяльності політичної еліти. Тож певні політичні кола іноді перебирають на себе ініціативу говорити від імені народу під час боротьби зі своїми політичними супротивниками. Однак нічого спільного з виявленням народної волі та реалізацією ініціатив громадянського суспільства через ЗМІ це не має.

Висновки

Мас–медіа належить провідна роль у забезпеченні суспільства політичною інформацією. Саме ЗМІ створюють можливість для комунікації між політиками, політичними рухами, органами державної влади та суспільством, а також справляють суттєвий вплив на здійснення громадянами політичного вибору. Політична інформація подається мас–медіа різними способами – від об'єктивно–нейтральної до суб'єктивно–оціночної, при цьому на сучасному етапі у пострадянських країнах рівень достовірності політичної інформації знижується у міру наближення виборів [3]. Наслідком цього є загострення проблеми відчуження громадян від влади і перетворення таких елементів демократії, як альтернативні вибори, політичний плюралізм і свобода слова на засоби недемократичного розподілу і приватизації влади.

Темпи інформатизації суспільства зростають, сфера мас–медіа дедалі більше включається до політичної, тобто відбувається медіатизація останньої. На сьогодні вже неможливо розглядати політичну сферу у відриві від сфери комунікації. Питання впливу засобів масової інформації на прийняття політичних рішень з часом набуває дедалі більшої актуальності, тож дослідження у даному напрямі набиратимуть обертів. При цьому напрям подальших досліджень можна охарактеризувати як теоретизацію емпіричних знань, адже теоретичні напрацювання в цій сфері поки не випереджають практичного досвіду. Всебічні якісні теоретичні розробки спроможні створювати нові вектори розвитку взаємодії політики, органів державної влади і засобів масової інформації та попереджувати проблеми, що можуть виникнути.

Список використаних джерел

1. *Абизов, В. Є.* Політичне рішення: механізм прийняття [Електронний ресурс] / В. Є. Абизов, В. Г. Кремень. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/book/Abizob/index.htm.

2. *Бурдье, П.* О телевидении / Пьер Бурдье. – М., 2002.

3. *Гриценко, О. М.* Преса і політика: динаміка і кореляція / О. М. Гриценко, В. І. Шкляр // Преса і політика: проблеми, концепції, досвід. – К. : Київ. нац. ун–т ім. Тараса Шевченка, 2000. – С. 5–11, 23–29, 45–55.

4. *Дегтярев, А. А.* Процесс принятия и осуществления решений в публично–государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярев // Полис. – 2004. – № 4.

5. *Приступенко, Т. О.* Журналістська етика і вибори [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1024

6. *Пугачев, В. П.* Введение в политологию / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М., 2000. – 378 с.

7. *Симонов, К. В.* Политический анализ: учеб. пособ. – М., 2002. – 94 с.

8. *Туронок, С. Г.* Интернет и политический процесс / Общественные науки и современность. – 2001. – № 2. – С. 51–63.

9. *Шкляр, В. І.* Формування моделі «влада–преса–суспільство» [Електронний ресурс] / В. І. Шкляр. – Режим доступу: http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1365

10. *Dahl, R. A.* Democracy and its Critics / R. A. Dahl. – New Haven, 1989.

11. *Lasswell, H* The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis / H. Lasswell. – College Park, Md.: University of Maryland Press, 1956.

12. *Lippmann, W.* Public Opinion / W. Lippmann. – New York, 1934.

13. *Rheingold, H.* The Great Equaliser / H. Rheingold // Whole Earth Review. – summer.