

УДК 327:061.1ЄС

Н.П. Карпчук

*кандидат філологічних наук,
доцент кафедри міжнародної інформації
факультету міжнародних відносин*

Волинського національного університету імені Лесі Українки

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ У ФОРМУВАННІ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Ідеться про документи, які ухвалювала Європейська Комісія на шляху до усвідомлення ролі комунікації з громадянами ЄС і в процесі формування комунікаційної політики ЄС. Процес, який розпочався ще 1999 року із пропозиції Зеленої книги з Громадського сектору інформації в інформаційному суспільстві, мав результатом прийняття Білої книги з Європейської комунікаційної політики, у якій ЄК запропонувала цілу низку заходів поліпшення комунікації з громадянами ЄС.

Ключові слова: Європейська Комісія, комунікаційна політика, Біла книга з Європейської комунікаційної політики.

Ще з часів референдумів, що передували вступу в дію 1992 року Маастрихтського договору, «розрив у комунікації» між ЄС і громадянами був предметом обговорення. Саме Маастрихтський договір інспірував перші зміни в інституційній концепції Європейської комунікації.

Проблеми інформаційно-комунікаційної політики ЄС досліджують Тихомирова Є.Б., Макаренко Є.А., Kurpas S., Moussis N.; питання трансформації парадигми комунікаційної політики ЄС та її вплив на публічну сферу – у полі зору Meyer Ch., Brugemann M.

Мета статті – проаналізувати роль ЄК у формування комунікаційної політики ЄС. Для досягнення поставленої мети вбачаємо необхідним виконання таких завдань: вивчити нормативну базу ЄС і становлення комунікаційної політики ЄС.

Услід за Moussis N. [10] і Тихомировою Є.Б. [1, с. 512] під спільною комунікаційною політикою розуміємо політику зі спільним набором керівних принципів, рішень, правил, заходів і кодексів поведінки, схвалених і впроваджених Європейськими інституціями й урядами держав-членів, перспективний напрямок дій ЄС, що спирається на обґрунтовану стратегію використання системи комунікативних засобів для підвищення ефективності євроінтеграційного процесу.

Для стимулювання дебатів і початку консультацій з комунікації на європейському рівні в січні 1999 р. Європейська Комісія запропонувала Зелену книгу з Громадського сектору інформації в інформаційному суспільстві (Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. COM (98) 585, 20 January 1999) [7].

У липні 2001 року Європейська Комісія ухвалила процес передачі інформації в нових межах співпраці щодо діяльності, яка стосується інформаційної та комунікаційної політики. Вона закликала інституції ЄС і держави-члени об'єднати власні зусилля, щоб відрегулювати інформаційно-комунікаційну політику. Уперше було визнано важливу роль, яку відіграють держави-члени в поширенні інформації про ЄС.

У липні 2002-го Комісія поінформувала про нову стратегію інформаційно-комунікаційної політики, яка, однак, не змінила низьку підтримку громадськості [9]. У серпні 2004 році Комісія прийняла Інформаційно-комунікаційну Стратегію (Information and Communication Strategy (COM(2004) 552 final), мета якої підтримати перехід на євро в країнах-членах, переконавши громадськість у перевагах євро та Економічного й монетарного союзу (Economic and Monetary Union (EMU)).

У липні 2005-го розпочався План Дій Комісії з поліпшення комунікації в Європі (The Action Plan to Improve Communicating Europe (SEC(2005) 985), мета якого – започаткувати справжній діалог з громадськістю та чіткіше враховувати її сфери зацікавленостей у комунікаційній діяльності Комісії. В основі

комунікаційної стратегії – три принципи: слухання (громадяни ЄС повинні бути не лише проінформовані, але й почуті); повідомлення інформації про те, як європейські політики впливають на повсякденне життя громадян і встановлення контактів на місцевому рівні (як канали комунікації використовуються місцеві форуми й деякі ЗМІ) [11].

У жовтні 2005-го Комісія розпочала «План Д для демократії, діалогу та дебатів» («Plan D for democracy, dialogue and debate»: Plan D: COM (2005) 494 final, 13 October 2005), мета якого – залучити громадян до ширококомасштабних обговорень з питань Європейського Союзу, а саме: для чого він створений, куди рухається, що повинен робити [9].

У 2006 році Комісія запропонувала Білу книгу з Європейської комунікаційної політики (White Paper on a European Communication Policy: COM (2006) 35 final, 1 February 2006), основна мета якої – зробити крок вперед і запросити всіх гравців запропонувати власні ідеї щодо співпраці для заповнення розриву в комунікації з громадянами. Європейській Комісії потрібно було багато часу, щоб представити Білу книгу, що свідчить про делікатність питання. Комісія визначила 5 сфер діяльності в партнерстві з іншими інституціями ЄС, державами-членами та громадянським суспільством, а саме [12]:

1) Визначення загальних принципів: право на інформацію та вільне вираження думок є в основі демократії й гарантоване Маастрихтським договором і Європейською хартією основних прав (European Charter of Fundamental Rights) (Стаття 11 Хартії). Іншими важливими принципами, що лежать в основі комунікації є:

- *включеність* (усі громадяни повинні мати доступ до інформації про питання, що викликають громадський інтерес, своїми рідними мовами через різноманітні канали, включаючи ЗМІ та нові технології, зокрема, Інтернет);

- *різноманітність* (усі громадяни ЄС мають різноманітне соціальне та культурне походження та дотримуються різних політичних поглядів, тому комунікаційна політика ЄС повинна поважати всі точки зору, що висловлюються під час політичних дискусій);
 - *участь* (громадяни мають право висловлювати власні думки, бути почутими та мати можливість діалогу з тими, хто приймає рішення).
- 2) Надання повноважень громадянам: передбачається, що майбутня робота в галузі створення успішної комунікаційної політики буде концентруватися навколо таких трьох цілей: пліпшення світської освіти; зв'язок громадян один з одним; зв'язок громадян і громадських інституцій.
 - 3) Співпраця із ЗМІ та новими технологіями: *Europe by Satellite* від імені трьох основних інституцій ЄС постачає ЗМІ відео-звуковою та зображувальною інформацією. Європейський Парламент планує відкритися громадськості через веб-телебачення. Europa – найбільший веб-сайт світу. Цифрові технології можуть запропонувати нові канали комунікації з європейських питань, нові форуми громадських обговорень і нові засоби транскордонної демократії. Ініціатива і 2010 (i2010 – A European Information Society for growth and employment) намагалася сприяти подоланню цифрового розриву, акцентуючи увагу на таких питаннях, як рівні можливості, інформаційно-комунікативні навички та нерівність європейських регіонів у доступі до Інтернету [5].
 - 4) Розуміння європейської публічної політики: європейська громадська думка – комплексне й складне явище, бо відображає різноманітні національні перспективи й розуміння цього стає окремим викликом. Саме

Європейська Комісія була першою в запровадженні такого нового засобу, як огляди Євробарометра для аналізу громадської думки. Зокрема, Євробарометр став основною базою даних. Він на регулярній основі осліджує громадську думку в державах-членах і державах-кандидатах ЄС.

- 5) Спільне виконання роботи: партнерський підхід повинен залучати всіх ключових акторів, а саме:
- *держави-члени* мають довготривалі зобов'язання співпрацювати з європейськими інституціями щодо інформування людей про Європу та створення національних зв'язків і Брюсселем;
 - слід докласти зусиль для гарантування того, що *інституції ЄС* працюють паралельно для поліпшення комунікації (органи й інституції ЄС, які беруть участь у Міжінституційній групі з інформації (Inter-institutional Group on Information), повинні сприяти децентралізації комунікації, зробивши її «місцевою», і заохочувати держави-члени активніше інформувати громадян про справи ЄС);
 - багато стратегій і програм ЄС реалізуються на регіональному та місцевому рівнях і *місцева й регіональна влада* залучає місцеві спільноти до обговорення європейських питань;
 - *політичні партії* відіграють важливу роль у формуванні громадської думки та в стимулюванні обговорень з європейських справ;
 - на *організації громадянського суспільства* також покладаються великі сподівання в ознайомленні громадян з питаннями ЄС і в заохоченні до їх активного обговорення.

Європейська Комісія пропонує принципи права на інформацію та свободу вираження, винятковості, різноманітності та участі громадян на основі громадських

дебатів щодо європейської інтеграції і пропонує надалі розробити Європейську Хартію чи Кодекс Поведінки в галузі комунікації для залучення не лише інституцій ЄС, але й національних, регіональних, місцевих урядів і неурядових організацій. Очевидно основна мета Кодексу – сприяти відповідальності для гарантування доступу всіх громадян до важливої для них інформації та забезпечити дотримання базових правил європейського громадського дискурсу.

Однак S. Kurpas вважає, що Кодекс, який пов'язує громадянське суспільство чи ЗМІ, не повинен створюватись у контексті Білої книги Європейською Комісією. Незалежність недержавних акторів – основна ідея громадської сфери. Повідомлення про ЄС у манері, яка може вважатись інституціями ЄС однобокою чи негативною, є частиною свободи преси та свободи слова. ЄС повинен захищати, а не порушувати ці принципи [8].

Головна мета Кодексу Поведінки – гарантувати, що комунікаційна політика чітко відрізняється від «продажу» ЄС. Насамперед вона повинна слугувати громадянам та базуватися на демократичних принципах. Як наслідок інституції ЄС і національні уряди повинні підписати кодекс, який зобов'язує їх до активної комунікації про ЄС, до прозорості та діалогу з громадянами. Він повинен включати повагу громадських інституцій до свободи вираження та редакційну свободу преси. Кодекс мав би захищати від редакторського втручання ті організації та ЗМІ, які отримують фінансову допомогу від ЄС.

Кодекс міг би зобов'язати національні уряди інформувати громадян про політику, яку вони здійснюють у Раді, як вони голосували, покінчивши з практикою звинувачення Комісії в будь-яких невдачах за непопулярну політику. Уряди повинні створити мережу національних веб-сайтів, де б ішлося про їхню позицію щодо питань ЄС і надавалося право вето на застосування режиму прозорості ЄС щодо національних документів, які утворюють частину процесу прийняття рішень у

ЄС. Правила прозорості ЄС (Regulation No. 1049/2001, Art. 4, 4-5) вимагають, щоб Комісія консультувалася з державами-членами щодо доступу до національних документів. Відповідно держави-члени можуть ефективно використовувати документи, що стосуються прийняття рішень у ЄС [8].

Європейський омбудсмен міг би розглядати справи про погане керівництво чи порушення цього Кодексу європейськими інституціями; для цього він отримав би необхідні ресурси для виконання таких додаткових повноважень. Омбудсмену міг би посприяти Дорадчий орган з Європейської комунікації (Advisory Board on European Communication), до складу якого входили б асоціації журналістів, представники громадянського суспільства, національні та європейські парламенти.

Маастрихтський договір заклав розуміння громадянства ЄС, проте огляди Євробарометра показують, що більшість громадян мають обмежене розуміння про роботу ЄС і як вони можуть вплинути на політику Союзу. Європейська Комісія повинна гарантувати громадянам ЄС здобування знань і навичок, необхідних для активної участі в демократичних процесах на національному та європейському рівнях, які тісно пов'язані і не можуть функціонувати один без одного. Вчителі та фахівці у сфері освіти могли б розробити «основу європейського навчального плану» викладання політики, історії та мов. Такий навчальний план міг би створити базу для кожного європейського студента [12].

На жаль, Комісія не продемонструвала переконливо, як можна забезпечити систематичний зворотний зв'язок політики ЄС і громадян. Запропонований у Білій книзі моніторинг громадської думки й утворення фокус-груп може допомогти колегії комісарів (College of Commissioners) уникнути громадського супротиву в деяких державах-членах щодо окремих ініціатив. Голосування можуть використовуватися як ініціатива політичних акторів стати активнішими й отримати

схвалення. Безперечно, експерти можуть сприяти стимулюванню опитувань громадської думки, але вони не можуть замінити роботу європейських інституцій для залучення громадян до інтерактивного діалогу. Принципово, щоб саме парламентарі несли основну відповідальність із спрямування ідей громадян у політичний процес. Журналісти могли б посприяти широкому залученню громадян, прямо інформуючи їх з питань ЄС, і в такий спосіб запобігти перетворенню комунікації в «розмову Брюсселя з Брюсселем».

Очевидно найважливішим аспектом Білої книги є обов'язкова включеність місцевих, регіональних і національних акторів до втілення в життя ефективної комунікаційної політики, інакше ця політика зазнає краху. Національні парламенти повинні прагнути приділяти більшу увагу європейським законодавчим проектам ще задовго перед процесом прийняття рішень, щоб національні дискусії не відбулися надто пізно.

У Білій книзі йдеться про те, що Europe by Satellite (EbS) слід вдосконалити, проте це не повинно призвести до появи агенції новин, що керується ЄС, адже це може спровокувати появу звинувачень у «Брюссельській пропаганді», що лише загострить, а не розв'яже існуючі проблеми. Слід використовувати саме трансляції Europe by Satellite, а не посилювати покриття ЄС через існуючі ЗМІ, насамперед, на регіональному й місцевому рівнях. EbS має отримувати ідеї та поради від Дорадчого органу. На додаток, EbS міг би забезпечувати веб-сайт EUROPA аудіо візуальним контентом [4].

У Білій книзі Комісія не інформує про деталі власної ролі в поліпшенні європейської комунікації, оскільки вже зробила внесок до цієї галузі в Плані Дій з поліпшення комунікації в Європі Комісією, оприлюдненому за 6 місяців до Книги. Розпочатий консультативний процес повинен включати дискусії з приводу ролі Комісії в європейській комунікації.

Залучення комісарів до комунікації з національною громадськістю варте особливої уваги. Комісари мають незначну мотивацію проводити активну кампанію щодо нових ініціатив і пропозицій поза межами країни, яку вони знають найкраще. Першим важливим кроком стало створення Групи комісарів з формування програми комунікації (Communication Programming Group of Commissioners) для вироблення порад Колегії з пріоритетів комунікації та діяльності. Gramberger та Meyer пропонують таку взаємодію: наприклад, для переконання громадськості певної країни щодо необхідності розширення Союзу Комісар з питань розширення (Commissioner for Enlargement) повинен проконсультуватися з комісаром із цієї країни щодо основних інтересів громадськості та необхідної інформації та як політики можуть залучити громадськість країни до серії комунікаційних актів. Комісари повинні звітуватися на веб-сайті про інтерв'ю, які вони давали як у власній країні, так і в інших державах-членах, адже навіть визначні комісари, які успішно привертають увагу ЗМІ рідної країни, можуть зазнати невдачі за кордоном [6]. Природно, штат прес-офісів Комісії повинен складатися з професіоналів у сфері комунікації.

У жовтні 2007 року Комісія реформувала свою Комунікаційну стратегію в «Комунікацію з Європою в партнерстві» (Communicating Europe in Partnership (COM(2007)568), де акцент зробила на потребі сильніше об'єднати зусилля європейських інституцій і держав-членів, щоб полібшити інформацію, яка пропонується громадянам на європейському, національному та місцевому рівнях. Ця нова стратегія запропонувала більшу координацію трьох основних інституцій ЄС щодо комунікації, яка могла б посприяти в підписання міжінституційної угоди для досягнення цієї мети [2].

Одним з останніх документів, що відображає профіль комунікаційної політики, є «Європейські дебати» («Debate Europe» (COM(2008)158/4), опубліковані в квітні 2008 року. У

ньому Комісія чітко вказує, що прагне здійснити План Д, акцентуючи увагу на тому, що «Д» – це «демократія», мета – надати пересічним громадянам можливість узагальнити власні ідеї й обговорити їх з тими, хто приймає політичні рішення, включаючи ЗМІ [3].

Отже, усвідомлюючи велику роль комунікації для громадян ЄС, які повинні мати змогу висловитися з приводу різних варіантів політики і бути переконаними, що на їхні думки зважають, Європейська Комісія розробила низку документів з комунікаційної політики ЄС, доповнюючи та модифікуючи їх відповідно до вимог ефективної комунікації. Останнім вагомим, хоча й критикованим документом, стала Біла книга з комунікації, яка окреслює завдання й визначає шляхи їх виконання.

Література

1. Тихомирова Є.Б. Комунікаційна політика ЄС // Європейська інтеграція : навч. посібник / [С.В. Федонюк та ін.]. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2011. – С. 512 – 532.
2. Communicating Europe in Partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp
3. Debate Europe (COM(2008)158/4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp.)
4. Europa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/index_en.htm
5. A European Information Society for growth and employment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm
6. Gramberger M. Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996: PR zur Legitimation von Integration? / Marc Gramberger. – Opladen : Leske + Budrich, 1997.

7. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://aei.pitt.edu/1168/>
8. Kurpas S. et al. A Citizens' Compact: Reaching out to the Citizens of Europe / Sebastian Kurpas // EPIN Working Paper. – No. 14, European Policy Institutes Network. – Brussels : CEPS, 2005.
9. Legislation summaries [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/12507_9_en.htm
10. Moussis N. Access to European Union [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/4/10/01/03/?all=1
11. The Action Plan to Improve Communicating Europe (SEC(2005) 985 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-985-EN-F-0.Pdf>
12. White Paper on a European Communication Policy [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf

The article focuses on the instruments, elaborated by the European Commission while realizing the role of communication with the EU citizens and in the process of the EU communication policy creation. The process, which started in 1999 with the proposal of Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, resulted in the approval of White Paper on a European Communication Policy where the EC offered a number of measures to improve the communication with the EU citizens.

Key words: the European Commission, communication policy, White Paper on European Communication Policy.

В статье рассматриваются документы, которые принимала Европейская Комиссия на пути к осознанию роли коммуникации с гражданами ЕС и в процессе формирования коммуникационной политики ЕС. Процесс, который начался еще в 1999 году с предложения Зеленой книги по Общественному сектору информации в информационном обществе, результативен принятием Белой книги по Европейской коммуникационной политике, в которой ЕК предложила ряд мер улучшения коммуникации с гражданами ЕС.

Ключевые слова: Европейская Комиссия, коммуникационная политика, Белая книга по Европейской коммуникационной политике.