

Н. П. КАРПЧУК

АНАЛІЗ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЖОВТА КНИГА З КОМУНІКАЦІЇ ЄС*(Карпчук Наталія – аспірант кафедри міжнародної інформації Волинського національного університету імені Лесі Українки)*

Ідеться про Жовту Книгу з комунікації ЄС як результат консультативного процесу після прийняття Білої Книги з Європейської комунікаційної політики. У Жовтій Книзі запропоновано 12 рекомендацій покращення комунікації з громадянами ЄС.

Ключові слова: комунікаційна політика, Біла Книга з Європейської комунікаційної політики, Жовта Книга з комунікації ЄС.

В статье рассматривается Желтая Книга по коммуникации ЕС как результат консультационного процесса после принятия Белой Книги по Европейской коммуникационной политике. Желтая Книга предлагает 12 рекомендаций улучшения коммуникации с гражданами ЕС.

Ключевые слова: коммуникационная политика, Белая Книга по Европейской коммуникационной политике, Желтая Книга по коммуникации ЕС.

The article focuses on the Yellow Paper on EU Communication as the result of the consultation process after the approval of White Paper on a European Communication Policy. The Yellow Paper offered 12 recommendations how to improve the communication with the EU citizens.

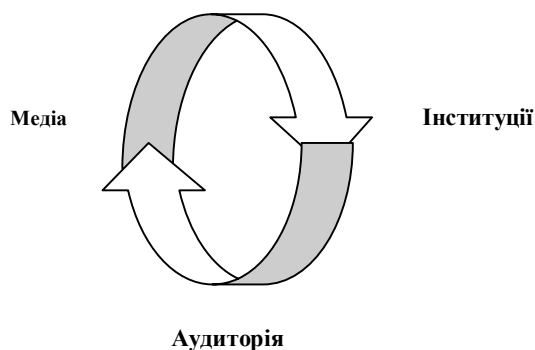
Key words: communication policy, White Paper on European Communication Policy, the Yellow Paper on EU Communication.

Комунікаційна політика як складова інформаційної політики – це курс діяльності держави чи організації і наявність у неї обґрунтованої стратегії використання комплексу комунікаційних засобів взаємодії [1]. Комунікаційна політика містить основні цілі та принципи урядової комунікації з громадянами, бізнесом, організаціями та іншими публічними діяльностями. Цілями державної комунікаційної політики є надати можливість громадянам: отримувати правильну та зрозумілу / чітку інформацію про свої права, обов'язки та можливості; мати доступ до інформації про державну діяльність та заходи; залучатися до участі у формулюванні політики, домовленостей та послуг. Основними принципами є відкритість, участь громадян та можливість досягнути усіх громадян [8].

Мета роботи – проаналізувати комунікаційну політику Європейського Союзу через призму рекомендацій Жовтої Книги з комунікації ЄС. Для реалізації мети необхідно виконати такі завдання: вивчити генезис комунікаційної політики ЄС, потреби в її створенні та дослідити нормативно-правову базу забезпечення ефективної комунікації з громадянами Європейського Союзу.

Описуючи комунікаційну політику Комісії М. Грамбергер (M. Gramberger) стверджував, що вона пройшла шлях від спроб примусити замовчати громадськість у період Ж. Моне (J. Monnet) до спроб розпочати діалог у період Ж. Сантера (J. Santer) [5]. Європейській Комісії довгий час вдавалося керувати європейською інтеграцією мовчки. Як результат, громадськість, медіа та політики втратили інтерес читати, писати чи говорити про справи ЄС і виникло коло «некомунікації» про ЄС. Проте економічна та політична інтеграція просувалася і все більше і більше повноважень передавалося до європейського рівня за мовчазної згоди громадської думки.

**Коло «некомунікації» про ЄС [2]
Відсутність інтересу говорити, читати про ЄС**



Після падіння Комісії Ж. Сантера у 1999 р. в результаті корупційного скандалу інституції ЄС переглянули своє ставлення до комунікації, адже ще ніколи раніше громадський тиск не був таким потужним як на Колегію, очолювану Р. Проді, перед якою постало завдання не лише відновити довіру до виконавчої влади ЄС, але й зреагувати на нові комунікаційні вимоги. Річ у тім, що Рада та ЄП уже поступово почали формувати власні комунікаційні стратегії, викликані впливом розширення та експансії повноважень ЄС згідно Маастрихтського та Амстердамського договорів [9]. Як результат, існував певний ризик, що обмануті журналісти звернуться зі своїми запитами про інформацію до інших інституцій.

Слід зауважити, що Європейський Парламент звернувся з проханням до Комісії розробити інформаційно-комунікаційну стратегію ще з часу початку роботи Комісії Р. Проді у 1999 р. Втіленням цього стала Резолюція від 14 березня 2001 р., в якій вказувалося на труднощі, які виникли як наслідок того, що в 1999 р. Комісія розпоршила інформаційно-комунікаційні функції серед різноманітних Генеральних Директоратів. Очевидно така плутанина стала причиною того, що Комісія розробляла комунікаційну стратегію три роки. Першим практичним втіленням комунікаційних намірів стало об'єднання Генерального Директорату Х та служби спікера у новий Генеральний Директорат преси та комунікації (2000 р.) під прямим політичним керівництвом президента Комісії [3]. Завдяки своїй структурі новий ГД мав забезпечувати кращу координацію між усіма інформаційно-комунікаційними службами, одночасно здійснюючи керівництво веб-сайтом Еуропа та підтримуючи зв'язки з еквівалентними службами інших організацій. Розпочалася професіоналізація персоналу, що відповідав за комунікацію, через внутрішні тренінги та зростаючу довіру до інформаційних мереж з боку неурядових організацій та держав-членів.

У липні 2001 р. Європейська комісія ухвалила процес передачі інформації в нових рамках співпраці щодо діяльності, яка стосується інформаційної та комунікаційної політики. Вона закликала інституції ЄС та держави-члени об'єднати свої зусилля, щоб відрегулювати інформаційно-комунікаційну політику. Вперше було визнано важливу роль, яку відіграють

держави-члени в поширенні інформації про ЄС. Однак 25 лютого 2002 р. Комітет Культури Парламенту та Бюджетний Комітет звинуватили Комісію в тому, що вона протягом років неспроможна була створити спільну ефективну стратегію у сфері інформації та комунікації [11].

У березні 2002 р. Європейський парламент схвалив доповідь, яка закликала до покращення інформаційної політики ЄС та розвитку всебічної комунікаційної стратегії, і Резолюцію, запропонувавши низку пропозицій, наголосивши на потребі в неупередженій інформації та спільних кампаніях Комісії та Парламенту напередодні виборів у липні 2004 р. Резолюція пропонує чітко визначитися з інформацією з питань, що близькі до буденного життя громадян («питання першочергової пріоритетності»), та інформацією з основних питань, з якими стикається ЄС («додаткові, але важливі питання») [11]. Цікаво, що Декларація про майбутнє Європейського Союзу, відома ще як Лаакенська Декларація, видана Європейською Радою 15 грудня 2001 р., акцентуючи особливу увагу на виборчому процесі в інституціях ЄС, наголошує на демократичності, транспарентності та ефективності інституцій, проте у ній зовсім не йдеться про необхідність інформувати громадян про прийняті рішення.

У липні 2002 р. Комісія поінформувала про нову стратегію інформаційно-комунікаційної політики, яка однак не змінила низьку підтримку громадськості. Стратегію 2002 р. важко назвати стратегією у повному розумінні, вона ще надто абстрактна та загальна. З іншого боку вона вказує на те, що Комісія готова розглядати питання комунікації набагато серйозніше ніж раніше. Мета стратегії – створити публічний форум для європейських дебатів. Однак першочергова ціль – персуазивна комунікація: будь-яке повідомлення слід створювати та контролювати, щоб здобути прихильність громадян Європи [4]. У пресі з'являється фраза «справжній діалог», яка справляє враження, що Комісія збирається засісти за стіл переговорів із громадськістю та обговорити свою політику, а не розповсюджувати буклети.

Протягом останніх років інституції ЄС внесли основні зміни до комунікаційної політики. Так, у серпні 2004 р. Комісія прийняла Інформаційно-комунікаційну Стратегію (Information and Communication Strategy (COM(2004) 552 final)) [6], у липні 2005 р. розпочався План Дій Комісії з покращення комунікації в Європі (The Action Plan to Improve Communicating Europe (SEC(2005) 985)) [10], у жовтні 2005 р. 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) [7], мета яких – започаткувати справжній діалог з громадськістю та краще враховувати її сфери зацікавленостей у комунікаційній діяльності Комісії, залучити громадян до ширококомасштабних обговорень з питань Європейського Союзу.

Новий підхід передбачав дотримання трьох стратегічних принципів:

слухання, бо комунікація це діалог і громадяни Європи хочуть, щоб їх почули та щоб їхня активна участь вплинула на політику ЄС;

комунікація: громадян слід інформувати в доступній формі про вплив політик та діяльності ЄС на їх повсякденне життя;

зв'язок з громадянами на локальному рівні: уся діяльність ЄС повинна орієнтуватися на вирішення демографічних, національних та локальних проблем через канали, яким громадяни надають перевагу, та мовою, яку вони розуміють [10].

У 2006 р. Комісія запропонувала Білу Книгу з Європейської комунікаційної політики (White Paper on a European Communication Policy: COM (2006) 35 final, 1 February 2006) [12], основна мета якої – зробити крок вперед і запросити всіх гравців запропонувати власні ідеї щодо співпраці для заповнення розриву в комунікації з громадянами. У Білій Книзі Європейська комісія пропонує фундаментально новий підхід: рішучий відхід від однієї комунікації до посилення діалогу; від комунікації, зосередженій на інституціях, до комунікації, зосередженій на громадянах; від підходу Брюсселя до більш децентралізованого підходу. Комунікація має стати політикою ЄС на службі громадян. Вона повинна базуватися на справжньому діалозі між людьми та політиками і на жвавих дискусіях між самими громадянами. Усі прошарки суспільства повинні мати право на чесну та повну інформацію про ЄС і бути впевненими, що їх погляди та переживання почуті інституціями ЄС.

Біла Книга розпочала консультативний процес, який має покращити залучення основних акторів, що приймають політичні рішення, зокрема національні та європейські парламенти. Два провальних референдуми щодо Конституційного договору навесні 2005 р. забезпечили політичний контекст для пришвидшення розгляду питання комунікації. Стримана реакція кількох національних парламентів на ініціативу Європейського парламенту залучити їх до спільного дискусійного форуму про майбутнє Європи проілюструвала обмежені зобов'язання серед багатьох національних відповідальних осіб щодо активної європейської інтеграції.

30 вересня 2006 р. була представлена Жовта Книга з комунікації ЄС як відповідь на консультації з приводу Білої Книги з європейської комунікаційної політики, основні висновки якої такі [13]:

- комунікаційна політика не викликає великої зацікавленості поза межами експертів;
- жодна комунікаційна політика не може зробити теми цікавими для громадян, якщо ці теми потенційно не популярні;
- більшість коментарів заохочували до радикальнішої децентралізації послання;
- інституціям ЄС та їх лідерам подобається, коли їх люблять, проте вони не повинні змінювати своє розуміння швидко;
- зазначені положення однострійно схвалюються експертами;
- операційні ініціативи Комісії та Парламенту з комунікації повільні через бюрократичні процедури, не зважаючи на поштовх від політичних лідерів, добру волю службовців та підтримку чисельних неурядових організацій.

Жовта книга запропонувала 12 рекомендацій:

1) слід обирати реалістичну аудиторію та канали: інформувати прямих та непрямих бенефіціантів через національних професіоналів, а не лише через експертів ЄС; сучасні канали повинні інформувати національних частково залучених акторів ЄС та сприяти зворотному зв'язку; фондам ЄС має надаватися інформація не суто про джерела фінансування, а про конкретні переваги та прибутки, про те, чого вони не зможуть досягти без ЄС;

2) слід залучати на ранній стадії компанії, профспілки та неурядові організації: щоб посилити обмін досвідом між національними рівнями і не фокусувати увагу на національних політиках та національних соціальних партнерах, слід запросити ненаціональних зацікавлених сторін до всіх комунікаційних ініціатив; слід залучати компанії до великих комунікаційних кампаній та спеціалізованих секторальних дискусій, зокрема через поширення професійної інформації через інтернет; слід включати профспілки та неурядові організації для гарантування збалансованого обговорення;

3) слід координувати інституції, а не направляти їх: дати змогу Генеральним Директоратам самостійно здійснювати комунікацію у своїх спеціалізованих колах, керувати спеціалізованими мережами; посилити напрямки спільної комунікації між інституціями;

4) слід «націоналізувати» дебати ЄС: суттєво збільшити бюджет; перетворити пілотні представництва в агенції з широкою автономією; призначити для керівництва ними медіа зірку; більшість Генеральних Директоратів повинні мати свого аташе у кожній столиці, завдання якого здійснювати прямий зв'язок із національними експертами, спеціалізованими журналістами та місцевими ЗМК, прямо співпрацювати із секторальними аташе та національними службовцями в різних країнах;

5) слід включати комунікацію до всіх програм та політик ЄС: в усі тендери включати прохання про детальний комунікаційний план та бюджет; програми та дослідницькі проекти повинні систематично пов'язуватися із загальними цілями ЄС; завдяки децентралізації, інтернету та мультимедіуму контент ЄС повинен одночасно подаватися у ЗМІ та на веб-сайтах;

6) слід навчати службовців, журналістів та політиків: запровадити секторальний підхід до існуючих навчальних програм та гарантувати он-лайн допомогу протягом усієї кар'єри; розпочати програми для політиків (особливо 30-40-річних), включаючи публічні виступи в Брюсселі, відвідування інших країн, мовні та комунікаційні навички;

7) слід доповнювати інформацією про думки від незалежних посередників та тих, хто підтримує дебати: використовувати фокус-групи та панелі громадян, застосовувати диференційні підходи, фокусуватися на лідерах громадської думки чи спеціалізованих групах (фермерах, банкірах, торговцях);

8) забезпечити локалізований багатомовний контент інтернету, не лише конференції, друк та ТБ: комунікація повинна бути мультимедійною із зростаючою роллю інтернету; дебати з мультимедіуму (які проводяться під керівництвом Комісара Figel) повинні бути пов'язані із комунікаційною політикою;

9) оптимізувати та збільшити ресурси комунікації: ЄС слід витратити більше на комунікацію, проте слід проводити аналіз впливу комунікаційних заходів;

10) децентралізувати дебати на додаток до міжінституційних переговорів Брюсселя: слід брати до уваги точки зору громадян на національному рівні; слід будувати комунікаційний план дій разом з організаціями національного громадянського суспільства та урядами; сприяти відкритим дебатам між та всередині інституцій ЄС, пов'язуючи їх із національними дебатами; трансляти Парламент через WebTV, деякі важливі дебати із Ради та події в Комісії могли б додаватися до EP WebTV;

11) втілити нещодавні рішення Комісії, включаючи План Дій 2005: слід аналізувати рішення, які приймалися раніше, перевіряти імплементацію та забезпечувати підзвітність; інституції ЄС мають суттєво збільшити аутсорсинг;

12) досягти впливу задовго до виборів до Парламенту 2009 року: слід зосереджувати увагу на справжніх дебатах з точки зору суті та переваг політик; не поєднувати комунікаційні ініціативи та конституційні дебати; зфокусувати більше ресурсів на країнах з більшою потребою політичних дебатів (Франція, Об'єднане Королівство, Польща, Нідерланди, Чеська Республіка).

Природно, ці ініціативи матимуть успіх лише за партнерського підходу, бо успіх залежить від участі інших інституцій та органів ЄС, національних, регіональних та місцевих органів влади держав-членів, європейських політичних партій, громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Коммуникативная политика [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.finam.ru/dictionary/wordf0171E00019/default.asp?n=1>.
2. Bruggemann M. How the EU Constructs the European Public Sphere: Seven Strategies of Information Policy / Michael Bruggemann [Electronic resource]. – Available at : <http://www.javnost-thepublic.org/article/pdf/2005/2/4>.
3. European Citizens Action Service, Information for the European Citizen. – Brussels: ECAS, 2003 [Electronic resource]. – Available at : <http://www.ecas.org>, 22 April 2007.
4. EU Strategic Planning [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_en.htm.
5. Gramberger M. Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996: PR zur Legitimation von Integration? / Marc Gramberger. – Opladen: Leske + Budrich, 1997 [Electronic resource]. – Available at : http://openlibrary.org/works/OL1746953W/Die_O%CC%88ffentlichkeitsarbeit_der_Europa%CC%88ischen_Kommission_1952-199
6. Information and Communication Strategy (COM(2004) 552 final [Electronic resource] – Available at : http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/125079_en.htm.
7. Legislation summaries [Electronic resource] – Available at : http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/125079_en.htm.
8. Minister of Government Administration, Reform and Church Affairs of Norway [Electronic resource] – Available at : http://www.eucommunication.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=64&lang=en.
9. Smith A. European Commissioners and the Prospects of a European Public Sphere: Information, Representation and Legitimacy / Andy Smith [Electronic resource] – Available at : <http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopStirling/PaperSmith.pdf>.
10. The Action Plan to Improve Communicating Europe (SEC(2005) 985 [Electronic resource] – Available at : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-985-EN-F-0.Pdf>.
11. Upson R. Information for the european citizen. ECAS (Euro citizen action service) / Richard Upson. [Electronic resource] – Available at : http://www.friendsofeurope.org/Portals/6/Documents/Reports/ECAS%20Background%20report_InfoEUCitizen.pdf.
12. White Paper on a European Communication Policy [Electronic resource] – Available at : http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf.
13. Yellow Paper on EU Communication. EurActiv's Plan D: Diversify, Decentralise, Disseminate, Decide [Electronic resource] – Available at : www.euractiv.com/en/yellowpaper.