

УДК 327 : 061.1ЄС

Карпчук Н. П.

КОМУНІКАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ, ЩО СПОНУКАЛИ РОЗРОБКУ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

У статті розглядаються комунікаційні проблеми, з якими зіткнулася Європейська комісія у спробі взаємодії з громадянами ЄС. Проблеми з комунікацією спонукали до подальшого вдосконалення комунікаційних зусиль комісії та розроблення комунікаційної політики ЄС, зорієнтованої на залучення громадян до процесів творення політик ЄС та уникнення комунікаційних проблем.

Ключові слова: Європейська комісія, комунікація, комунікаційна політика, комунікаційні проблеми.

В статье рассмотрены коммуникационные проблемы, с которыми столкнулась Европейская комиссия, пытаясь взаимодействовать с гражданами ЕС. Проблемы с коммуникацией стимулировали дальнейшее усовершенствование коммуникационных усилий комиссии и разработку коммуникационной политики ЕС, направленной на привлечение граждан к процессам творения политик ЕС и избегания коммуникационных проблем.

Ключевые слова: Европейская комиссия, коммуникация, коммуникационная политика, коммуникационные проблемы.

The article focuses on the communication problems the European Commission has faced in its attempt to cooperate with the EU citizens. The communication problems have impeded to further improvement of Commission communication efforts and the elaboration of the EU communication policy directed at the involvement of citizens to the processes of EU policies creation and at the avoidance of communication problems.

Key words: European Commission, communication, communication policy, communication problems.

Комунікаційні процеси відіграють важливу роль у внутрішньому та міжнародному житті суспільства. Будь-яка держава, яка акцентує увагу на тому, що є демократичним утворенням і виступає на захист демократії, повинна здійснювати ефективну комунікаційну політику, яка передбачає не лише інформування громадян про процес та результат прийняття рішень, але й участь громадян в обговоренні цих рішень задовго до їх прийняття. Демократія неможлива без ефективної комунікації. Демократія буде процвітати лише тоді, коли громадяни знатимуть, що відбувається, та будуть у змозі брати участь у демократичних перетвореннях.

Слід зауважити, 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.

Проблеми інформаційно-комунікаційної політики ЄС досліджують Є. Б. Тихомирова, Є. А. Макаренко, С. Курпас, Н. Муссіс, питання трансформації парадигми комунікаційної політики ЄС та її вплив на публічну сферу у полі зору К. Меєра, М. Бругемана. Однак вважаємо, що недостатня увага науковців зосереджувалася на комунікаційних проблемах, які й слугували надалі поштовхом до розроблення комунікаційної політики ЄС.

Мета нашої статті – дослідити комунікаційні проблеми, з якими зіткнулася комісія, і для розв’язання яких змушена була вдатися до розробки ефективної комунікаційної політики. Для досягнення поставленої мети вбачаємо необхідним виконання таких завдань: дослідити

перші спроби комісії забезпечити комунікацію з громадянами ЄС, проаналізувати комунікаційні кризи, що спонукали комісію до вдосконалення комунікаційних зусиль та розроблення комунікаційної політики.

У 1990-их роках Європейська комісія, усвідомивши неможливість здійснення важливих кроків без залучення громадськості, почала будувати переконливішу комунікаційну стратегію навколо двох головних ідей: «інформації» та «спокушання» [4].

З точки зору «інформації», Офіс офіційних публікацій (the Office of publications) в Люксембурзі збільшив випуск педагогічних брошур для загальної громадськості, також розпочалася ініціатива «Телебачення без кордонів», яка сприяла появі спільного аудіовізуального простору. Щодо внутрішніх реформ, то Ж. Делор довірив Дж. Пінхейро, першому комісару, відповідальному за інформацію та комунікацію, модернізувати зв'язки з громадськістю європейської виконавчої влади, а саме: модернізувати кімнату преси в Брюсселі, визначити обов'язком служби спікера захищати комісію та її президента та здійснювати щоденний моніторинг результатів інституційної інформації у медіа. Всі завдання мають пропагандистський характер, що не сприяло впровадженню справді «стратегічних» реформ [14, с. 618]. Окрім цього, деякі комісари вважали обговорення громадської думки в колегії марнуванням часу, відмовлялися обговорювати свої політичні справи на публіці і обминали службу спікера, щоб не підтримувати контакти з пресою, особливо у своїх країнах [16].

З точки зору «спокушання», комісія дотримувалася рекомендацій В. де Клерка, бельгійського експерта з реклами та маркетингу, який радив розглядати ЄС як «бренд-продукт» і «націлюватися» на журналістів та редакторів, щоб вони стали «щирими прихильниками справи», на жінок – через їхнє «інтуїтивне» та «інстинктивне» мислення, їхні «моральні цінності» (ненависть до війни та любов до сім'ї), на молодь, підприємців, фермерів та іншу чітко визначену аудиторію [13]. Як результат, комісія збільшила кількість подій та кампаній типу «інфотейнмент» з приводу символічних питань ЄС, які створили б позитивний імідж, а саме: конференції щодо єдиної валюти, зустріч Великої сімки з питань інформаційних магістралей тощо.

Проте ратифікація Маастрихтського договору 1992 р. засвідчила неефективність такого підходу, адже договір не був ратифікований відразу всіма державами-членами, що розпочало дискусії про дефіцит демократії проекту ЄС. Завдяки прискореній європеїзації на початку 1990-х лідери комісії, включаючи депутатів Європарламенту, знову зосередили свою увагу на політичній ролі, яку відіграють інформація та комунікація ЄС. Зважаючи на це, інституції ЄС вдалися до низки заходів, щоб зробити свою роботу більш прозорою та наблизитися до громадян. Ці наміри підтвердилися міжінституційною декларацією про демократію, прозорість та субсидіарність, яка була прийнята у жовтні 1993 р. [3]. Ця декларація, а також міжнародні нормативно-правові документи, що визначають права громадян на отримання інформації, окреслюють правові засади сучасної комунікаційної політики ЄС.

Як реакція у відповідь, комісія додала ще два елементи до комунікаційної стратегії: «комунікація» у значенні «слухання та діалог» та «транспарентність», що означає повну відкритість процесу прийняття рішень, про що йдеться у декларації № 17 Маастрихтського договору [12]. Вперше з часу Римського договору 1957 р. виявилось, що сутність поширення інформації не лише в переконанні громадян будь-якими засобами, а в залученні їх та заохоченні до участі в інтеграційному процесі. Перед комісією постало завдання – взявши до уваги необхідність взаємодії із громадськістю, здійснити перехід від інформації до справжньої комунікації. Однак комунікаційна діяльність комісії спершу страждала від європейської бюрократії, розпорошення адміністративної та політичної влади та відсутності професіоналізму персоналу і, що важливо, відсутності розуміння суті публічної комунікації [14].

Якісно-кількісний стрибок у напрямку проактивної комунікаційної політики був зроблений у другій половині 1990-их рр. програмою PRINCE («Priority Information Programs

for the Citizens of Europe»), яка була ініційована Європейським парламентом (далі – ЄП), котрий завжди був прихильником активної інформаційної політики. PRINCE охоплювала такі теми, як внутрішній ринок («Citizens First»), Амстердамський договір, інституційну реформу («Building Europe Together») та євро [1].

Проте у липні 1999 р. у голосуванні на виборах до Європейського парламенту взяло участь лише 49 % усіх, хто має право голосувати, відсоток був дещо вищим лише в Бельгії, Греції та Люксембурзі, де голосування обов'язкове. Огляди Євробарометра показали, що ті, хто добре поінформовані, мають високий намір голосувати, слабо поінформовані громадяни виявляють слабкий інтерес до голосування (це підтвердилося і під час голосування 2004 р.).

Огляди Євробарометра визначили сфери, в яких громадяни ЄС не є поінформованими: звіт Євробарометра за листопад/грудень 2000 р. стверджував, що громадянам ЄС бракує знань або вони мають хибне уявлення про бюджетні витрати Союзу; огляд Євробарометра за квітень/травень 2001 р. стверджує, що громадяни ЄС нерівнозначно поінформовані про інституції ЄС (найбільше обізнані з Європейським парламентом (89 %)); огляд Євробарометра за квітень/червень 1997 р. свідчить, що громадяни ЄС погано поінформовані про свої права; лише 18 % громадян ЄС обізнані з питаннями розширення, 78 % – недостатньо чи зовсім не поінформовані (листопад/грудень 2000 р.); 26 % громадян зацікавлені взяти участь у дискусіях про Європу, 62 % незацікавлені в діалозі і основна причина відмови – громадяни мало що знають про ЄС (листопад/грудень 2000 р.) [17].

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 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 [16]. 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, котрі виникли як наслідок розпорошення Комісією в 1999 р. інформаційно-комунікаційні функції серед різноманітних генеральних директоратів. Першим практичним втіленням комунікаційних намірів стало об'єднання Генерального Директорату X та служби спікера у новий Генеральний Директорат преси та комунікації (2000 р.) під прямим політичним керівництвом президента комісії [5]. Завдяки своїй структурі новий ГД мав забезпечувати кращу координацію між усіма інформаційно-комунікаційними службами, одночасно здійснюючи керівництво веб-сайтом «Еурога» 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 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 [7]. 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.

Комісія врахувала важливі ініціативи в галузі інформації, наприклад, посилення

аудіовізуальної потужності, зокрема через посилення «Europe by Satellite» та поновлення співпраці із телевізійним каналом «Euronews» на основі контракту про спільне виробництво. Диверсифікуючи комунікаційне партнерство на всіх рівнях управління (європейському, національному, регіональному), комісія запровадила більш постійний вид кампаній, зокрема «Програму діалогу з громадянами та бізнесом», та пришвидшила розвиток інформаційно-комунікаційних веб-потужностей ЄС не лише через модернізацію веб-сайту «Еуропа», але й через більш інтерактивні проекти – «Yourvoice» та «Futurum» [11]. Реформа позитивно позначилася на транспарентності та доступі до документів усіх інституцій ЄС. Однак внаслідок реформ Р. Проді з комунікації з'явилося невдоволення щодо недостатньої оцінки комунікаційної діяльності, слабкої зовнішньої та внутрішньої інституційної координації у цій сфері, відсутності адекватних ресурсів та загального «президентського стилю», який не пасував PR-профілю глави комісії [14].

Нова інформаційно-комунікаційна стратегія була зосереджена на ідеї «інформаційного дефіциту» ЄС, і комісія Р. Проді шукала нові засоби залучення громадян до отримання інформації. Проте інформаційна стратегія комісії виявилася незадовільною, бо у той час, коли інституції ЄС докладали зусиль для розвитку широкої мережі альтернативних, сучасних, дійсно європейських каналів (наприклад, сервер «Еуропа»), огляди громадської думки продемонстрували, що громадськість надає перевагу традиційним ЗМІ [5]. Заради досягнення транспарентності комісія вирішила поширювати усяку інформацію, проте з чітко визначеною інтерпретацією, щоб не допустити ніякого різнотлумачення ЗМІ. Як наслідок, те, що розпочиналося як комунікація, завершилося як інформація.

«Дефіцит комунікації» створив серйозну комунікаційну проблему для комісії у 2004 р., спровоковану Директивою з послуг на внутрішньому ринку, яку колегія прийняла після низки внутрішніх консультацій 13 січня 2004 р. на пропозицію Ф. Болькештейна, комісара з питань внутрішнього ринку [6]. У березні 2004 р. бельгійські профспілки заявили у прес-релізі про «неприйнятність» пропозиції, розпочавши антиліберальну хвилю. Вуличні демонстрації докотилися Франції та Лондонського європейського соціального форуму у вересні 2004 р. 13 лютого 2005 р. 60000 осіб з усієї Європи пройшли Брюсселем із закликком відкликати текст, бо документ суттєво зашкодить європейській соціальній моделі.

Полеміка точилася навколо двох ідей директиви: лібералізації усіх послуг та ризику соціального демпінгу. За шість місяців до французького референдуму з Конституційного Договору французькі політики-єврофоби запустили міф про «польського сантехніка» на підставі того, що директива про послуги дає змогу робітникам із нових держав-членів пропонувати свої послуги у Франції. У такій скандальній атмосфері національні ЗМІ назвали директиву «Директивою Франкенштейна» [15].

Комісія відмовилася організувати громадські слухання з громадськими представниками, адже пропозиція охоплювала широке коло секторів. Видимість консультацій проводилася Генеральним директором внутрішнього ринку («Markt») з власної ініціативи: хоча ГД був нібито відкритим для всіх зацікавлених осіб, проте основну увагу зосередив на звичайних аспектах, яких торкався у своїх відносинах з бізнес-організаціями (наприклад, з «Eurocommerce», UNICE тощо). Як результат, профспілки та конфедерації робітників не мали доступу до важливої інформації і не могли донести свої ідеї, що стало дуже грубою помилкою, яку ГД Markt визнав, бо ідея комунікації розглядалася суто як законодавча реалізація цілей політики, а не як процес інформування та взаємодії з громадською думкою. Парламентські прес-релізи, котрі публікувалися протягом законодавчого процесу, виявилися більш якісними, ніж прес-релізи комісії. Як результат, представники ЗМІ надавали перевагу не брифінгам комісії, де пропонувалися «пусті повідомлення, далекі від реальності», а брифінгам ради, де «прес-служба надавала цінну технічну та об'єктивну інформацію» [13].

Після кризи директиви про послуги та голосування Франції проти Конституційного Договору парламентське представництво при Міністерстві Франції з питань європейських справ опублікувало доповідь про те, як краще інформувати французів з європейських питань.

Доповідь М. Гербілона аналізує «епізод Бількештейна» як типовий випадок неправильного управління інформацією та комунікацією ЄС національними ЗМІ та політиками, які продемонстрували глибоку необізнаність з інституційними механізмами та процедурою прийняття рішень у ЄС[9].

Після неефективної комунікації щодо директиви про послуги та відхилення Конституційного Договору комісія Ж. М. Барозо визначила кращу комунікацію серед своїх пріоритетів. Результатом цього стало, по-перше, створення портфоліо для Комунікаційної стратегії та міжінституційних відносин, за що відповідала М. Волстром, шведський комісар; по-друге, рішення розвивати власну комунікаційну політику [2]. Після публічних консультацій та конференцій із зацікавленими сторонами (включаючи представників громадянського суспільства) комісар М. Волстром та її персонал розробили низку документів щодо покращення комунікації [18].

Внаслідок змін, які інституції ЄС внесли до комунікаційної політики, у серпні 2004 р. комісія прийняла Інформаційно-комунікаційну стратегію, мета якої – підтримати перехід на євро у країнах-членах, переконавши громадськість у перевагах євро і Економічного та монетарного союзу (EMU). Основою цієї стратегії є децентралізація та делегування ініціативи, послідовність та гнучкість послань, партнерські угоди з державами-членами та багатфункціональний мультимедійний підхід [10].

У жовтні 2004 р. «Друзі Європи» («Friends of Europe») та консалтингова організація «Gallup Europe» представили доповідь «Чи чує мене ЄС?», яка базувалася на оригінальному підході до знайомої проблеми покращення зв'язку ЄС та його інституцій із громадянами. Одним із центральних питань було: «Чи справді інформація та комунікація ЄС такі погані?». Типові відповіді зводилися до наступного [8]:

1. «Ідея комунікації ЄС та наявний матеріал – хороші, проблема в каналах, через які поширюється інформація для людей, вона не доходить до аудиторії. Сьогодні основна увага сфокусована на письмовій інформації, проте ми живемо у візуальній культурі, де радіо та телебачення важливіші. Проблема із телебаченням у тому, що те, що ми вважаємо хорошою інформацією, більшість людей вважають нудною», – Ж.-Л. Дегане, колишній прем'єр-міністр Бельгії, член Конституційного комітету Європейського парламенту.
2. «ЄС стурбований тим, як діють та взаємодіють інституції ЄС, не зважаючи на те, що вони роблять. Людям потрібно більше конкретної інформації про економіку та інші питання, які прямо на них впливають», – Ендрю Гауерс, редактор «Файненшл Таймс».
3. «Інформаційна політика ЄС погана, бюрократична та нудна. Яскраві брошури, що видаються інституціями, викликають лише позіхання та плутанину, а не інтерес, не кажучи вже про захоплення. Багато прес-релізів – це образа мові та здоровому глузду. Здається, ЄС неспроможний переконати громадян у своїй цінності», – Е. Райн, колишній директор середземноморської політики Європейської комісії.
4. «Обов'язок комісії – передавати інформацію, і загалом вона робить це непогано. Але справжній виклик – це пояснити аргументи та створити основу для своїх намірів. Це повинно йти зверху», – К. Річардсон, колишній генеральний секретар круглого столу промисловців.

Усі рекомендації, ідеї, висловлювання, пропозиції лягли в основу Плану дій покращення комунікації ЄС 2005 р. («Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission»), Плану Ді для демократії, діалогу та дебатів, 2005 р. («Plan D for democracy, dialogue and debate»: Plan D: COM (2005) 494 final, 13 October 2005), Білої книги з Європейської комунікаційної політики, 2006 р. («White Paper on a European Communication Policy: COM (2006) 35 final, 1 February 2006»), Жовтої книги з комунікації ЄС, 2006 р. («Yellow Paper on EU Communication»), комунікаційну стратегію в «Комунікацію з Європою в партнерстві», 2007 р. («Communicating Europe in Partnership»), підсумкову конференцію для шести проектів Плану Ді під назвою «Майбутнє Європи – порядок денний громадян», 2007 р. («The Future of

Europe – The Citizens' Agenda»), оцінку результатів Плану Ді для демократії, діалогу та дебатів, 2008 р. («Debate Europe – building on the experience of Plan D for Democracy, Dialogue and Debate»), головною метою яких було гарантувати ефективну комунікацію про Європу, що підтримується в межах комісії сучасним та більш професійним підходом в усіх департаментах.

Отже, Європейський Союз пройшов довгий шлях до усвідомлення важливості відходу від суто інформування громадян та необхідності розроблення ефективної комунікаційної політики, зорієнтованої на залучення громадян до процесів творення політик ЄС та уникнення комунікаційних проблем.

Список використаних джерел і літератури

1. Тихомирова Є. Комунікаційна політика ЄС: програма PRINCE [Електронний ресурс] / Є. Б. Тихомирова // Слов'янський вісник: Збірник наукових праць. – Випуск 1. – 2011. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Slv/2011_11/st63.pdf.
2. Action Plan to improve communicating Europe by the Commission [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf.
3. An inter-institutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity [Electronic resource]. – Available at : http://aei.pitt.edu/1801/01/democracy_declaration_1993.pdf.
4. Dacheux E. L'impossible défi: la politique de communication de l'Union Européenne [Electronic resource] / Eric Dacheux. – Paris : CNRS Editions, 2004. – P. 8. – Available at : <http://communication.revues.org/index562.html>.
5. European Citizens Action Service, Information for the European Citizen. – Brussels : ECAS, 2003 [Electronic resource]. – Available at : <http://www.ecas.org>, 22 April 2007.
6. European Commission, DG Internal Market website [Electronic resource]. – Available at : http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/services-dir/index_en.htm.
7. EU Strategic Planning. [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_en.htm.
8. Friends of Europe, Can EU hear me? How to get the EU's message out, Friends of Europe in collaboration with Gallup Europe and EurActiv, Brussels, 2004 [Electronic resource]. – Available at : http://www.gallupeurope.be/canEUhear/Can_EU_Hear_Me-FINAL-Report.pdf.
9. Herbillon M. La fracture européenne: après le référendum du 29 mai, 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe [Electronic resource] / Michel Herbillon // Rapport de la Mission Parlementaire auprès Ministre des Affaires étrangères et de la Ministre déléguée aux Affaires européennes au Premier Ministre. – Juin, 2005. – Available at : <http://www.lacomeuropeenne.fr/tag/herbillon/>.
10. Information and Communication Strategy [Electronic resource]. – Available at : http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/l25079_en.htm
11. Kurpas S. After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU communicate better? [Electronic resource] / Sebastian Kurpas, Christoph Meyer & Kyriakos Gialoglou // CEPS, Policy. – No. 55, July 2004. – Available at : http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1140
12. Maastricht Treaty [Electronic resource]. – Available at : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
13. Meillier S. Towards better EU Communication A conceptual, organisational and structural Challenge [Electronic resource] / Stéphanie Meillier. – Available at : http://www.touteurope.eu/fileadmin/CIE/06-observatoire/etudes/S._MEILLIER_-

- [College_of_Europe_-Thesis.pdf](#).
14. Meyer Ch. Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit / Christoph Meyer // Journal of Common Market Studies. – Vol. 37. – No. 4, December 1999. – P. 617-639.
 15. Slama A.-G. La Tentation Féodale [Electronic resource] / Alain-Gérard Slama // Le Figaro Magazine. – 29 January. – 2005. – Available at :
<http://www.lefigaro.fr/>.
 16. Smith A. European Commissioners and the Prospects of a European Public Sphere: Information, Representation and Legitimacy [Electronic resource] / Andy Smith. – Available at :
<http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopStirling/PaperSmith.pdf>.
 17. Upson R. Information for the european citizen. ECAS (Euro citizen action service) [Electronic resource] / Richard Upson. – Available at :
http://www.friendsofeurope.org/Portals/6/Documents/Reports/ECAS%20Background%20report_InfoEUCitizen.pdf.
 18. Website of the consultation process [Electronic resource]. – Available at :
http://ec.europa.eu/communication_white_paper/.