

Соціальний вимір правового

регулювання інформаційної політики щодо європейської інтеграції



Л. М. Арнаутова

здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

Вітчизняний та зарубіжний досвід правового забезпечення державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції досліджено шляхом аналізу регуляторного інструмента України, Польщі та Латвії, вивчення суб'єктів та об'єкта цієї політики, а також зворотного зв'язку в системі механізмів її реалізації. Установлено, що інформування населення започатковано одночасно із офіційною декларацією курсу України на європейську інтеграцію (1998 р.). Доведено, що з метою систематизації інформаційної діяльності була прийнята «Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки».

Ключові слова: соціологічні дослідження, громадська думка, європейська інтеграція.

Отечественный и зарубежный опыт правового обеспечения государственной информационной политики в сфере европейской интеграции исследованы путем анализа регуляторного инструмента Украины, Польши и Латвии, изучение субъектов и объекта этой политики, а также обратной связи в системе механизмов ее реализации. Установлено, что информирование населения начато одно-

временно с официальной декларацией курса Украины на европейскую интеграцию (1998 г.). Доказано, что с целью систематизации информационной деятельности была принята «Государственная программа информирования общественности по вопросам европейской интеграции Украины на 2004-2007 годы».

Ключевые слова: социологические исследования, общественное мнение, европейская интеграция.

Domestic and foreign experience of legal support to the state information policy in European integration is investigated by analysis of the regulatory tool of Ukraine, Poland and Latvia, the study subjects and objects of this policy, and feedback mechanisms in the system implementation. Found that public awareness launched simultaneously with the official declaration of Ukraine's European integration (1998). It is shown that in order to systematize the information activities adopted «State program for informing society about European integration of Ukraine for 2004-2007».

Keywords: surveys, public opinion, European integration.

Використання елементів зворотного зв'язку є обов'язковою передумовою ефективної реалізації будь-якої політики, а підтримка суспільством урядових дій – єдиний засіб їх легітимізації. Досягненню ефективності та легітимності сприяє застосування інструментарію соціологічних досліджень, який уможливає, зокрема визначення ставлення громадськості до проблеми та відповідне корегування урядової політики. Щорічні опитування польських громадян з питань розвитку країни в євроінтеграційному напрямі проводилися Державним центром дослі-

джень громадської думки (Government's Public Opinion Research Centre) та недержавними організаціями, починаючи з 1990 р. [1], тобто від самого початку переговорного процесу з укладання Європейської Угоди. Унормування проведення соціологічних досліджень регуляторним інструментом державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції Польщі відбулося у Національній стратегії інтеграції (1997 р.), де наголошувалося на необхідності: 1) розширення контексту сучасних досліджень; 2) здійснення науково-дослідної діяльності з виявлення всіх чинників, що впливають на умови, за яких інформаційна стратегія розробляється; 3) використання отриманої інформації для вторинного аналізу; 4) задіяння для досліджень агентств з вивчення громадської думки та наукових організацій; 5) проведення моніторингу результатів упровадження інформаційної стратегії; 6) забезпечення корегування інформаційних програм залежно від результатів опитувань громадської думки [1]. На виконання задекларованих стратегією завдань з 1997 р. соціологічні служби (IPSOS-Demoskop, CBOS, Pentor та PBS) почали проводити щомісячні опитування, з метою виявлення ставлення поляків до процесу євроінтеграції [2, с. 6]. Ухвалена у 1999 р. PIS деталізувала особливості підготовки та проведення соціологічних опитувань, яким належало бути регулярними, надійними та достовірними. З цією метою передбачалося наступне: «а) Утворення робочих груп при Комітеті з європейської інтеграції, які мали координувати і спрямовувати дослідницьку роботу з інтеграційних питань. Діяльності робочих груп відводилася роль гаранта співпраці з експертами під час розробки гіпотез досліджень та інших його необхідних елементів. Звіти, під-

готовлені робочими групами, бралися за основу під час визначення теми опитування населення та параметрів його деталізації; б) дослідження мали включати питання щодо: рівня поінформованості громадян про Євросоюз; суспільної поінформованості про очікувані результати членства Польщі в ЄС; найефективніших форм отримання інформації та повідомлень окремими соціальними групами в різних регіонах Польщі; соціального сприйняття конкретних інформаційних методів; рівня підтримки європейської інтеграції; детермінант проєвропейського і антиєвропейського ставлення; інформаційних потреб суспільства та окремих груп щодо європейської інтеграції; оцінки ефективності реалізації PIS у вимірі динаміки соціального сприйняття процесу європейської інтеграції, за необхідності корегування інформаційних дій; оцінки інформаційних матеріалів, підготовлених в рамках PIS; рівня впізнання логотипа Європейського інформаційного центру, який використовується в рамках реалізації PIS, та його сприйняття громадськістю» [3].

У рамках «Програми інформування у 2002-2003 роках» [4] дослідження громадської думки окремо не розглядалися, лише у контексті інформування фермерів та селян шляхом реалізації програми АгроІнфо був запланований аналіз інформаційних потреб мешканців сільських територій. Водночас у звіті про виконання «Програми інформування у 2002-2003 роках» зазначалося, що з наближенням до референдуму моніторинги суспільних настроїв ставали все актуальнішим джерелом інформації для Комітету європейської інтеграції, украй необхідним для коректного формулювання та верифікації інформаційно-промоційної діяльності. Опитування і фокус-групи використовувалися

також для тестування підготовлених матеріалів. Упроваджені протягом 6 років щомісячні дослідження соціальних настроїв та аналітичні матеріали й розробки з питань суспільної підтримки інтеграції Польщі з ЄС оприлюднювалися на сайті Комітету в розділі «Громадська думка» [5]. Комітет постійно співпрацював з Департаментом соціального моніторингу і аналізу Канцелярії Голови Ради Міністрів та іншими соціологічними установами. Так, у січні 2003 року агентство IPSOS на замовлення Комітету започаткувало щомісячні моніторинги громадського ставлення до різних аспектів членства Польщі в ЄС. У березні 2003 року, також на замовлення Комітету, агенція Rentor провела якісні та кількісні дослідження щодо соціальної оцінки витрат та надбань від набуття членства в ЄС, особлива увага при цьому приділялася фермерам та приватним підприємцям. У травні та червні 2003 р. було проведено низку експертиз, що стосувалися, зокрема, правосвідомості поляків напередодні членства в Євросоюзі, місця та ролі європейської проблематики у діяльності польських жіночих організацій, діяльність антиунійних осередків. У вступі до «Основних засад інформаційної та освітньої діяльності в період, що передує членству Польщі у Європейському Союзі: липень 2003 р. – 30 квітня 2004 р.» зазначалося: «Щоб передбачені заходи були ефективними, їх необхідно ґрунтувати на всебічному аналізі інформаційних потреб споживачів. Тому невід'ємним елементом інформаційних та освітніх дій будуть регулярні дослідження громадської думки і ставлення. Використовуватимуться як зондажні дослідження, так і спеціальні експертизи, що міститимуть конкретні дані для уточнення та корегування інформаційної політики Комітету з євро-

пейської інтеграції. Також плануються якісні дослідження, спрямовані на ідентифікацію питань, які стосуються сфер побоювання та очікувань, пов'язаних з набуттям членства в ЄС. Необхідним визнається відстеження потреб в інформації різних соціальних груп. Реалізація програми передбачає постійний моніторинг та оцінку, проте особливої уваги потребує відбір інформаційних стратегій, призначений для конкретних груп споживачів (т. зв. форматні дослідження, які здійснюються під час впровадження проекту для аналізу нагального стану його реалізації та, водночас, для формулювання рекомендації щодо подальшого розвитку). Для цього необхідне постійне та регулярне співробітництво з дослідними інститутами, агенціями дослідження громадської думки, академічними центрами» [6].

Усі зазначені вище заходи уможливили підготовку розділу «Суспільні передумови» «Основних засад інформаційної кампанії перед Європейським Референдумом», де розкривалися т. зв. «початкові координати» реалізації передреферендумної кампанії [7], а саме: рівень підтримки та взаємовплив ставлення до вступу й оцінки внутрішньополітичної ситуації; суперечності співіснування високої підтримки процесу європейської інтеграції та низької позитивної оцінки її перспектив; особливості сприйняття поширюваної інформації щодо інтеграційного поступу. Також зазначалося, що на Бюро з питань європейського референдуму при Канцелярії Голови Ради Міністрів покладено обов'язки: моніторингу та аналізу громадської думки щодо впроваджуваних інформаційних, освітніх і промодійних заходів; взаємодії з регіональними державними адміністраціями під час аналізу ставлення суспільства до інтеграції з ЄС та приєднавчого референ-

думу шляхом досліджень громадської думки та моніторингу преси. Таким чином, проблематика досліджень громадської думки представлена в усіх нормативно-правових документах, що утворюють регуляторний інструмент державної інформаційної політики в сфері європейської інтеграції Польщі. Правовим документом, який унормовує проведення соціологічних досліджень у сфері європейської інтеграції Латвії, стала PAS (1998 р.), яка містила відповідний розділ «Моніторинг та дослідження». У Стратегії зазначалося, що за умов обмеженості ресурсів, Бюро європейської інтеграції не проводило екстенсивні (глибинні) дослідження громадської думки. Однак фахівці розуміли, що успіх інформаційної стратегії безпосередньо залежить від постійного моніторингу, за результатами якого можна вносити необхідні зміни під час підготовки та обґрунтування поточного плану дій. Планувалося, що загальні питання щодо ставлення громадськості до членства в ЄС та програм Євросоюзу увійдуть до регулярного соціологічного барометра Латвії. Інформація щодо окремих питань, зокрема результати форматних досліджень при апробації нових стратегій та матеріалів, будуть отримані за допомогою спеціальних опитувань та фокус-груп [8].

Проте практика знову випередила законодавців. У 1996 році було організовано пілотне опитування «творців рішень». Також, у процесі реалізації політики європейської інтеграції, використовувалися результати євробарометра, що від 1991 р. проводився на теренах Центральної та Східної Європи та містив інформацію стосовно громадської думки про потенційне членство в Євросоюзі. На початку 1997 року було здійснене дослідження щодо поглядів людей, які обіймають керівні поса-

ди у різних сферах діяльності, на можливе членство в Європейському Союзі. У другій половині 1997 р. Інститут філософії і соціології Латвійської академії науки в співпраці з Делегацією ЄС та «Сільською Газетою» організували опитування щодо ставлення громадян до приєднання до Євросоюзу. Це дослідження мало два компоненти – якісне дослідження (фокус-групи) і кількісне дослідження (анкети, вміщені на сторінках «Сільської Газети»). Латвійська національна програма інтеграції в Європейський Союз (2001 р.) у п. 2.2 містила відомості щодо результатів, досягнутих у 2000 р. за різними напрямками, зокрема, стосовно організації зворотного зв'язку між суспільством та владою з метою вивчення громадського ставлення до процесу інтеграції, а також з'ясування інформаційних потреб населення. Для цього було зроблено наступне: проводилися щоквартальні дослідження громадської думки з європейських питань; підготовлено річний звіт, у якому висвітлена динаміка трансформації громадської думки; у співробітництві з різними міністерствами випущено «Путівник стосовно інформації про вступ Латвії до ЄС» [9, с. 904-905]. У пункті 3 зазначено: «З метою гарантування ефективного розповсюдження інформації, критичним є інтенсивний обмін інформацією з різними аудиторіями. Важливо також переконатися, що та інформація, яка надається, сприймається як надійна та адекватна. Розробка програм і проектів має здійснюватися, відповідно до результатів опитувань громадської думки і досліджень про питання, що найчастіше ставляться, також повинні використовуватися надійні джерела інформації, тобто такі, яким люди довіряють; відомості мають бути об'єктивно відібрані й проаналізовані. Без урахування гро-

мадської думки у визначенні національних інтересів є ризик, що деякі з важливих національних інтересів не будуть прийняті до уваги» [9, с. 905]. У пункті 5 визначено операційні цілі, результатів яких необхідно досягнути, а також окремі аспекти поставлених цілей і, відповідно до кожного з них, конкретні завдання. Операційна ціль «надання інформації суспільству щодо інтеграції та процесу вступу Латвії» потребувала, зокрема, переконатися, що теми, які цікавлять суспільство, визначені під час опитування громадської думки, відтворено у публікаціях, а ці публікації – розповсюджені. Для досягнення цієї мети планувалося: постійно порівнювати теми інформаційних матеріалів з темами, що цікавлять суспільство; готувати спеціальні інформаційні матеріали за темами, що становлять суспільний інтерес; видавати журнал «Латвія та Європейський Союз»; готувати та розповсюджувати електронний бюлетень «Новини Бюро з європейської інтеграції» [9, с. 906-908]. Під час реалізації операційної мети «отримання інформації щодо ставлення суспільства до процесу інтеграції та відомостей стосовно інформаційних потреб громадськості» виявилось необхідним: вивчення громадської думки (щоквартально); з'ясування інформаційних потреб суспільства; організація досліджень щодо якості інформаційної діяльності [9, с. 908]. Таким чином, проблематика досліджень громадської думки висвітлюється лише в двох нормативно-правових документах, які входять до регуляторного інструмента державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції Латвії.

Відповідно до аналізу вноормування та практики проведення соціологічних досліджень у Польщі та Латвії можемо зробити такі висновки. Опитуван-

ня польського суспільства щодо євроінтеграційного напрямку розвитку країни проводилися державними установами від початку переговорного процесу з укладання Європейської Угоди. Перший нормативно-правовий акт, що регламентував дослідження громадської думки, було прийнято на третьому році асоційованого членства країни в ЄС. На початкових етапах становлення взаємовідносин Латвії з ЄС керівництво країни, як елемент зворотного зв'язку з суспільством, застосовувало результати Євробарометра. Ініційовані урядом Латвії дослідження громадської думки почали проводитися через рік після укладання угоди про асоціацію. Унормування такої діяльності відбулося на третьому році асоційованого членства країни в ЄС. Польський уряд протягом усього передвступного етапу активно залучав державні дослідні структури до моніторингу громадської думки, тісно співпрацював з недержавними соціологічними центрами та Євробарометром. У Латвії було налагоджено співробітництво з Інститутом філософії і соціології Латвійської академії науки, використано можливості Делегації ЄС, також задіяно друковані ЗМІ. Польща поступово нарощувала темпи проведення соціологічних досліджень: від щорічних на початку 90-х років до щомісячних – після 1997 р. У Латвії опитування громадської думки протягом 1996-1997 рр. були спорадичними, наступні кілька років – щорічними, а після 2000 р. – щоквартальними. Соціологічні опитування спрямовувалися на виявлення таких аспектів (тематика розміщена у порядку зменшення частоти звернення до неї): ставлення громадськості до процесу європейської інтеграції та членства в ЄС; визначення інформаційних потреб різних соціальних груп; ефективність реалізації держав-

ної інформаційної політики в сфері європейської інтеграції (доступність матеріалів, їх зрозумілість, якість тощо); рівень поінформованості суспільства; інші напрями (джерела отримання інформації; галузеві питання: молодіжна та освітня політика, єдина валюта євро; сприйняття європейських цінностей; наміри брати участь у референдумі тощо).

Загальним висновком є те, що питання проведення досліджень громадської думки щодо євроінтеграційного напрямку розвитку виходить за межі регуляторного інструмента державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції та виключної діяльності державних структур. Це підтверджують і досвід Польщі, і практика підготовки до вступу Латвії. В Україні питання проведення моніторингів є недостатньо внормованим законодавством, хоча певна діяльність у цьому напрямі реалізовується. Зокрема, у Плані-2002 року зазначено: «проведення із залученням неурядових організацій соціологічного дослідження з метою вивчення громадської думки щодо європейського вибору України» [10]. Отже, така регламентація з'являється через чотири роки після прийняття Стратегії інтеграції. З невеликою варіативністю положення щодо вивчення громадської думки повторюється і в інших нормативних документах [11; 12; 13; 14, с. 232]. В уточнювальних планах додано пункт стосовно «проведення соціологічного опитування наукових, науково-педагогічних та педагогічних кадрів щодо європейської інтеграції» [13, п. 21; 14, п. 12], що свідчить про тимчасове розширення спектра моніторингів, оскільки у 2007 р. це положення було вилучено. Натомість, текст останнього нормативного документа було доповнено пунктом про «проведення соціо-

логічного опитування щодо ставлення громадськості до вступу України до ЄС та НАТО у рамках реалізації наукового проекту «Українське суспільство: моніторинг соціальних змін» [15, п. 10]. У цілому наведені положення нормативно-правових актів містять загальні завдання щодо реалізації соціологічних опитувань, не називаючи засобів проведення таких досліджень та не деталізуючи їх напрями. Українське законодавство визначає «щороку» як категорію періодичності проведення моніторинрів.

Важливим показником, що характеризує українцями оцінку суспільної значущості тих чи інших аспектів життя загалом і євроінтеграції зокрема, є зміст опитувальних листів, за допомогою яких визначають громадську думку. Так, наприклад, з-понад 300 запитань анкети наймасштабнішого щорічного всеукраїнського моніторингу 1998-2006 рр. Інституту соціології НАН України 24 присвячені політичній ситуації і лише 1 з них безпосередньо стосувалося ЄС та 1 – опосередковано [190]. Зауважимо, що згідно з уточнювальним планом до ДППГ на 2007 р., у рамках означеного моніторингу було доручено провести дослідження щодо ставлення громадськості до вступу України в ЄС [15, п. 10]. Зміст опитувальних листів наукового проекту «Українське суспільство: моніторинг соціальних змін» на 2007 р. було доповнено низкою запитань щодо глобалізації, сприйняття ціннісних норм громадян країн Західної Європи, ставлення до перспективи вступу Украї-

ни в певний союз держав [16, с. 468-501]. Того ж року фахівці Інституту втілили дослідницький проект «Україна – Європа», у якому визначено способи життя та особливості масової свідомості українців та європейців [17]. Налагодження співробітництва між урядом та науково-дослідними установами є поширеною практикою під час впровадження євроінтеграційних стратегій. Зокрема, такий крок кореспондує із досвідом Латвії, де на одному з етапів інтеграції відповідні запитання були включені до регулярного соціологічного барометра країни, який, на наш погляд, є аналогічним за ідеологією проекту «Українське суспільство: моніторинг соціальних змін» та ідентичний за виконавцями (Інститут філософії і соціології Латвійської академії науки та Інститут соціології НАН України). Дослідники польського поступу в ЄС підкреслюють, що академічні проекти стосовно вивчення ставлення суспільства до питання об'єднаної Європи були цінним джерелом інформації, з огляду на їх серйозне методологічне та аналітичне підґрунтя [18]. Неурядові організації та аналітичні центри України активно долучаються до сфери вивчення громадської думки щодо євроінтеграційного напрямку розвитку країни. І сьогодні вже достатньо даних для оцінки не лише ставлення до процесу євроінтеграції, а й рівня обізнаності суспільства, джерел отримання інформації про ЄС, розподілу регіональних та вікових зовнішньополітичних преференцій тощо.

Список використаної літератури

1. National Strategy for Integration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.ukie.gov.pl>
2. Новітні суспільно-політичні дискусії у Польщі стосовно вступу до ЄС: уроки для України: Інформаційно-аналітична доповідь Інституту Євро-Атлантичного співробітництва. – 2004. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ieac.org.ua
3. Public Information Program (PIS): Polish Integration with European Union. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.ukie.gov.pl>
4. Polska w Unii Europejskiej mowi Tak: Działania informacyjne UKIE realizowane w okresie od 1 stycznia 2003 do 30 czerwca 2003. Programy wykonawcze przygotowane w ramach «Założeń Programu działań informacyjnych w latach 2002-2003» (Warszawa, 23 grudnia 2002 r.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.ukie.gov.pl>
5. Повідомлення Ради міністрів Польщі від 29 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kprm.gov.pl>
6. Założenia działań informacyjnych i edukacyjnych w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w Unii Europejskiej lipiec 2003 – 30 kwietnia 2004 (Warszawa, lipiec 2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.ukie.gov.pl>
7. Założenia kampanii informacyjnej przed Referendum Europejskim (Warszawa, 24 stycznia 2003 r.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.ukie.gov.pl>
8. A public awareness strategy on the European Union in Latvia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.esia.gov.lv>
9. Latvian National Programme for Integration into the European Union – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.esia.gov.lv>
10. 10. Про затвердження плану заходів щодо інформування громадськості з питань інтеграції України до Європейського Союзу на 2002 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2002 р. № 279-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 рр. від 13 грудня 2003 р. №1433/2003 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Деякі питання організації виконання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. №197-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. № 959-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.02.2006 р. № 55-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
15. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7.03.2007 р. № 89-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
16. Українське суспільство 1992-2007. Динаміка соціальних змін / За ред. д. ек. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2007. – 544 с.
17. Українці стають реалістами. Ми навчилися поєднувати «цінності виживання» з духовними потребами / 22.06.2007 рр. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua>
18. Польський референдум і новий устрій Європейського дому: Уроки для України / Ред. кол.: І. Кучерів, В. Довгич, І. Бекешкіна та ін.; Відп. за вип. О. Дишловий. – К.: Фонд «Демокр. Ініціативи», 2004. – 180 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua>