

ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПУБЛИЧНАЯ СФЕРА НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ЕВРОСОЮЗА КАК ПРОЦЕСС ПРЕОДОЛЕНИЯ КРИЗИСА ЛЕГИТИМНОСТИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Российские интеграционные проекты: Таможенный союз ЕврАзЭС, Организация Договора о коллективной безопасности и Союзное государство России и Беларуси – имеют большое значение для внешней политической и экономической деятельности государства. Они обуславливают необходимость изучения положительного зарубежного опыта самого успешного проекта интеграции государств – Евросоюза. Одной из острейших проблем, стоящих перед европейской интеграцией на данный момент, является кризис легитимности («демократический дефицит») наднациональных институтов. Цель работы – проанализировать информационную политику Евросоюза, направленную на нивелирование «демократического дефицита».

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа ключевых решений наднациональных институтов ЕС (Европейской комиссии, Совета министров ЕС и омбудсмена). В работе были использован метод историко-правового анализа и системный подход, что позволило сопоставить содержание и значение ключевых правовых актов ЕС в сфере взаимодействия с общественностью и рассмотреть политику Брюсселя как систему-механизм, взаимодействующую с национальными государствами и европейскими гражданами.

Результаты. Исследовано становление и развитие информационной политики Евросоюза в ходе межгосударственной интеграции и перераспределение полномочий правительств стран – членов ЕС в пользу наднациональных институтов. Также выявлены векторы развития публичной сферы наднациональных институтов Европейского союза.

Выводы. Изучение провала референдума по Конституционному договору и последующих нормативных и политических инициатив наднациональных институтов по развитию информационной политики и взаимодействию с гражданами единой Европы дает решения, найденные ЕС для ликвидации «демократического дефицита», что открывает возможности углубления интеграции. Опыт Европейского союза является важнейшим для межгосударственных проектов, в которых участвует Российская Федерация, в частности для Евразийской экономической комиссии, структура которой скопирована с Европейской комиссии.

Ключевые слова: информационная политика Евросоюза, «демократический дефицит», наднациональные институты, межгосударственная интеграция.

F. E. Korbat

INFORMATION POLICY AND THE PUBLIC SPHERE OF SUPRANATIONAL INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION AS A PROCESS OF OVERCOMING THE CRISIS OF LEGITIMACY

Abstract.

Background. The Russian integration projects: EurAsEC (The Eurasian Economic Community) Customs Union, the Organization of the Collective Security Treaty and the Union State of Russia and Belarus, are of great importance for the external political and economic activities of the state, thus they necessitate the study of the positive foreign experience of the most successful project of integration of states – the European Union. Presently a crisis of legitimacy (“democratic deficit”) of supranational institutions is one of the most acute problems faced by European integration. The purpose of the research work is to analyze the information policy of the European Union, aimed at mitigating the «democratic deficit».

Materials and methods. Implementation of the research objectives was achieved on the basis of the analysis of the key decisions of supranational institutions of the EU (European Commission, the EU Council of Ministers and the Ombudsman). In this paper the author used the method of historical and legal analysis and the systematic approach, which allowed comparing the content and meaning of key EU legal acts in the field of public relations, and considering the policy of Brussels as a system-mechanism that cooperates with national states and European citizens.

Results. Formation and development of the information policy of the European Union during the interstate integration and devolution of governments of EU member states in favor of supranational institutions was investigated. The author also identified vectors of the public sphere of supranational institutions of the European Union.

Conclusions. The study of the failure of the referendum on the Constitutional Treaty and the subsequent regulatory and policy initiatives of supranational institutions on development of the information policy and interaction with citizens of the united Europe represents the solutions found by the EU to eliminate the “democratic deficit”, which opens possibilities for deepening the integration. The experience of the European Union is a major interstate for projects in which the Russian Federation takes part, in particular for the Eurasian Economic Commission, the structure of which is copied from the European Commission.

Key words: information policy of the European Union, “democratic deficit”, supranational institutions, interstate integration

Европейский союз не имеет давних устоявшихся традиций взаимодействия с широкой общественностью. До 1990-х гг. политические элиты преследовали свои цели – политическую и экономическую интеграцию, в то время как большинство граждан оставались неосведомленными о ходе интеграции и по большому счету не заинтересованными в происходящем. В ходе развития современных средств коммуникации Европейская комиссия решила реформировать свое взаимодействие с гражданами единой Европы в целях содействия диалогу и ликвидации «демократического дефицита» (отсутствие прямой легитимности у Еврокомиссии и широких полномочий у Европарламента) путем повышения прозрачности европейского управления и прямого взаимодействия с гражданами с помощью развития единой информационной политики.

В формировании европейского информационного общества была совокупность политик Евросоюза, касающихся радиовещания и телекоммуникаций. Оба сектора прошли процесс национального дерегулирования в последние два десятилетия, и, как результат, их экономические стратегии и цели совпадают с надъевропейской политикой в этих сферах.

Развитие радиовещания и телекоммуникации изменило Европу за короткий период времени. Во-первых, технологические инновации сильно по-

вливали на поток информации и стали фактором обсуждения «демократического дефицита» ЕС и оторванности граждан единой Европы от процесса интеграции, что Евросоюз пытается сейчас ликвидировать. Кроме того, потребности пользователей были изменены в результате макроэкономического климата и потребительской культуры [1].

Отказ от Конституционного договора французскими и голландскими избирателями в 2005 г., затем ирландское «нет» во время ратификации Лиссабонского договора в 2008 г. и рекордно низкая явка избирателей в 2009 г. на выборах в Европарламент (25 %) – свидетельство конца традиционного политического управления ЕС.

С точки зрения элит Евросоюза, кризис легитимности связан с «дефицитом демократии» и частичной закрытостью наднациональных институтов. По программным документам, например, Европейской комиссии 2006 г. ключ для решения этой задачи – содействие развитию европейских институтов в публичной сфере.

С 2004 до 2009 г. сфера коммуникации стала частью ответственности комиссара Маргот Вальстрем, которая была назначена на соответствующий пост. Она инициировала всеобъемлющую реформу коммуникационной деятельности Комиссии¹.

Диалог должен был стать больше чем просто приложение к политике: «Комиссия сделала сферу коммуникации с обществом одной из стратегических целей, признав ее как отдельную политику сообщества»².

Новая политика была направлена на повышение прозрачности ЕС. Кроме того, она была разработана для содействия диалога с гражданами и таким образом подготавливала почву для включения широких слоев населения к участию в интеграционных процессах³.

Направленность новой политики – содействие развитию европейской публичной сферы, что понимается как формирование транснациональных сетей связи, в рамках которых европейские граждане смогут участвовать в публичных дебатах по вопросам, представляющим общий интерес, в обход национальных структур власти.

С этого момента можно говорить о целенаправленном процессе формирования информационной политики ЕС, инициируемой наднациональными институтами союза, выступающими за федерализацию. Протоинформационная политика понимается европейскими структурами как набор правительственных решений, при реализации которых будут регулироваться все мероприятия, связанные с обменом разного рода информацией, фактами, а также мнениями, между государственными органами и субъектами, которые входят во взаимодействие с ними, под контролем Брюсселя. Таким образом, эта область политической деятельности может быть определена как информационный контент, представляющий собой набор политических решений, опреде-

¹ European Commission. The Communication Strategy for the Fifth Enlargement. – URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/index_en.htm

² European Commission. Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission. – URL: http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf

³ European Commission. White Paper on a European Communication Policy. – URL: http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf

ляющих цели, правила и мероприятия, расширяющие связи институтов с европейскими гражданами в целях построения «кибер-демократии» (прямая демократия с использованием современных информационно-коммуникационных технологий).

В отличие от частных лиц, PR-служб и ряда структур государств-членов ЕС, не связанных с безопасностью, которые ограничивают доступ к информации, открытость наднациональных институтов единой Европы является аксиомой. Цель предоставления гражданской общественности документов является целенаправленной политикой транспарентности по вовлечению жителей ЕС в политический процесс интеграции и, соответственно, увеличению легитимности наднациональных институтов.

Информационная политика может не только привести к определенным стратегическим итогам, но и к повышению активной коммуникации, а также широкому и повседневному доступу к информации, что решит одну из проблем недоверия европейцев к наднациональным и национальным институтам и поможет полностью открыть доступ к информации по вопросам, не касающимся общественной безопасности.

Одновременно вводится понятие публичной сферы в политике ЕС. Термин «публичная сфера» имеет множество значений. Прежде всего прилагательное «общественный» описывает объекты, которые не являются тайной [2]. «Общественный» значит доступный для всех и имеющий актуальное значение для политического сообщества в целом. Обсуждение того, что должно касаться политического сообщества в целом, является одной из основных функций публичной сферы. Сфера социального взаимодействия строится как сеть пространства политической коммуникации [3]. Нормативно публичная сфера осмысливается как неотъемлемая часть демократии. Она выполняет две основные функции: публичные дебаты и исполнение информативной функции, устанавливает прозрачность политического процесса. Кроме того, открытая коммуникация в публичной сфере имеет дискурсивную функцию, являясь форматом, позволяющим осуществлять широкий обмен идеями, мнениями и аргументами [4].

Европейская общественная сфера представляет собой сеть национальных пространств, связанных интеграционным процессом. Особенность европейской общественной сферы, в отличие от других крупных транснациональных коммуникативных пространств, – наличие общей политической составляющей. Но по-прежнему остро стоит вопрос: находится ли социально-коммуникативная инфраструктура в таком развитии, которое позволило бы вовлечь в транснациональные дебаты европейских граждан?

По Хабермасу, публичные дебаты должны быть автономны от государственного контроля, с тем чтобы развивалось критическое мышление [5].

PR-деятельность государств и крупных компаний превратит диалог гражданина и институтов в арену одностороннего воздействия власти [3], что присуще авторитарным режимам и некоторым институтам власти самого союза (Совет министров) и национальных государств, участвующих в интеграционном процессе. В таком случае информационная политика Евросоюза будет способствовать построению политического режима с непропорциональной концентрацией власти. В отличие от легитимных форм убеждения, пропаганда и другие методы государственного легального лоббирования иг-

норируют общепринятые нормы связи, такие как правдивость и минимальное уважение к противоположенному мнению. Провал Конституционного договора 2005 г. – один из примеров невовлеченности граждан в диалог с европейскими наднациональными структурами и надъевропейскими элитами. События 2005 г. дали новый толчок для переосмысления наднациональными институтами развития Евросоюза не через технократизм, а посредством прямой демократии, осуществление которой стало возможным в таком многочисленном сообществе, как ЕС, после появления и развития новых информационно-коммуникационных технологий.

Диалог как концепция информационной политики создает коммуникативный обмен с влиянием на политическое решение. Политика, ориентированная на стратегию прозрачности и двустороннего взаимодействия, является конструктивным вкладом в демократическую публичную сферу, поскольку она укрепляет гражданскую способность агрегировать рациональные мнения и позволяет участвовать в политическом процессе.

Активная коммуникация вносит позитивный вклад в государственную транспарентность стран – членов ЕС, продвигаемую наднациональными институтами, путем облегчения доступа к информации для всех граждан [6]. Обеспечение доступа к информации и документам будет способствовать развитию публичной сферы, поскольку она обеспечивает важный ресурс для общественного обсуждения – информацию, которая необходима, чтобы получить полезные политические аргументы и прийти к обоснованной гражданской позиции, исключив «демократический дефицит», который мешает дальнейшему развитию интеграции.

У институтов Евросоюза различные подходы к пониманию прозрачности. Полностью открытые заседания приветствуются только у Европейского парламента, который также практикует встречи с общественностью. Комиссия и Совет встречаются за «закрытыми дверями». По этой причине Совет подвергся широкой критике, поскольку тайные встречи сделали возможным для национальных правительств фактически лгать о политике, которую они преследуют в Брюсселе, а также использовать ЕС в качестве «виноватой стороны».

С сентября 2006 г. многие сессии Совета, в частности голосование представителей национальных правительств, стали достоянием общественности¹. До 2001 г. не было никакого права граждан на доступ к документам. В новом законодательстве ЕС тщательно и надежно продумано регулирование, которое дает общее право на доступ к документам для всех жителей ЕС. Если Комиссия или Совет откажутся от выпуска документов, граждане смогут требовать пересмотра этого решения и в конечном счете смогут обратиться в Европейский суд первой инстанции или к Европейскому омбудсмену (создание уполномоченного по правам человека ЕС пролоббировано Европарламентом).² Отказ к доступу документов может быть только со ссылкой

¹ Council of the European Union. Council Decision of 15 September 2006 adopting the Council's Rules of Procedure. – URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:285:0047:0048:EN:PDF>

² European Ombudsman. Contribution of the European Ombudsman. – URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20080526-1.htm>

на исключительные случаи, которые предоставлены в акте регулирования (безопасность).

Доступ к информации и документам может быть дополнен активным распространением самой информации. Кроме того, Комиссия даже хочет выйти за пределы распространения медиаконтента и начать прямой диалог с гражданами для того, чтобы оживить европейскую публичную сферу.

Понятие политического диалога с гражданами выходит далеко за рамки спроса о прозрачности. Транспарентность является лишь одним из предварительных условий для диалога. Главной особенностью двусторонней коммуникации является обмен идеями, мнениями и аргументами. Диалог становится не только политическим, имеющим дело с политическими темами, но и социализирующим, являясь своего рода процессом подключения граждан к принятию ответственных решений.

Политика ЕС, которая направлена на реализацию построения внутреннего рынка телекоммуникаций и телерадиовещания, существует как отрицательная интеграция, т.е. происходит разрушение существующих национальных правил, которые образуют препятствие для объединения Европы. Существует в отдельных сферах и позитивная интеграция, т.е. создание собственных правил ЕС, механизмов и политик. Последнее означает, что некоторые вопросы могут быть выведены из области автономной национальной политики в компетенцию наднациональных институтов, которые будут решать проблемы «демократического дефицита» и дальнейшего развития Евросоюза за счет увеличения легитимности.

Список литературы

1. **Pauwels, C.** Concentration and competition policies: toward a precarious balance within the global audiovisual order / C. Pauwels, P. Cincera. – Berlin : Mouton de Gruyter Publishers, 2001. – P. 432–456.
2. **Koopmans, R.** Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication / R. Koopmans // The European Journal of Social Science Research. – 2004. – Vol. 17, № 2. – P. 97–118.
3. **Habermas, J.** Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy / J. Habermas. – Cambridge : MIT Press, 1996. – P. 178–200.
4. **Meyer, C.** Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication / C. Meyer // Journal of Common Market Studies, Deficit. – 1999. – Vol. 37, № 4. – P. 617–640.
5. **Habermas, J.** Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research, Communication Theory / J. Habermas. – L., 2006. – P. 411–426.
6. **Mendel, T.** Freedom of Information. A Comparative Legal Survey / T. Mendel. – URL: http://portal.unesco.org/ci/en/fie_download.php/3e91ca2a28386cb7fe40f564df1bb95bfreedom_info_en.pdf

References

1. Pauwels C., Cincera P. *Concentration and competition policies: toward a precarious balance within the global audiovisual order*. Berlin: Mouton de Gruyter Publishers, 2001, pp. 432–456.
2. Koopmans R. *The European Journal of Social Science Research*. 2004, vol. 17, no. 2, pp. 97–118.

3. Habermas J. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996, pp. 178–200.
4. Meyer C. *Journal of Common Market Studies*, *Defi cit.* 1999, vol. 37, no. 4, pp. 617–640.
5. Habermas J. *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research, Communication Theory*. London, 2006, pp. 411–426.
6. Mendel T. *Freedom of Information. A Comparative Legal Survey*. Available at: http://portal.unesco.org/ci/en/fie_download.php/3e91ca2a28386cb7fe40f564df1bb95bfreedom_info_en.pdf

Корбат Филипп Евгеньевич

аспирант, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена (Россия, г. Санкт-Петербург, Набережная реки Мойки, 48)

E-mail: korbatphilipp@yandex.ru

Korbat Filipp Evgen'evich

Postgraduate student, Russian State Pedagogical University named after A. I. Gertsen (48 River Moika embankment, Saint-Petersburg, Russia)

УДК 32

Корбат, Ф. Е.

Информационная политика и публичная сфера наднациональных институтов Евросоюза как процесс преодоления кризиса легитимности / Ф. Е. Корбат // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 2 (30). – С. 20–26.