

## ПРІОРИТЕТИ НОРМОТВОРЕННЯ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*Дається правовий аналіз реального стану інформаційного простору України, проблем і пріоритетів здійснення державної інформаційної політики в контексті забезпечення конституційного права на поширення інформації. Автор на основі великого власного парламентського досвіду, а також напрацювань, нагромаджених за час його керування Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, вибудовує чітку ієрархію пріоритетів нормотворення у сфері інформаційного права.*

**Ключові слова:** державна інформаційна політика, конституційне право на поширення інформації, правові механізми, удосконалення правовідносин в інформаційній сфері.

*Дается правовой анализ реального состояния информационного пространства Украины, проблем и приоритетов осуществления государственной информационной политики в контексте обеспечения конституционного права на распространение информации. Автор на основании большого собственного парламентского опыта, а также наработок, накопленных за время его руководства Государственным комитетом телевидения и радиовещания Украины, выстраивает четкую иерархию приоритетов нормотворчества в сфере информационного права.*

**Ключевые слова:** государственная информационная политика, конституционное право на распространение информации, правовые механизмы, совершенствование правоотношений в информационной сфере.

*The legal analyses of the real state of the informational sphere, as well as the problems and priorities of implementation of the state informational policy in the context of ensuring the constitutional right to the information dissemination is given in the article. Based on the own substantial parliamentary experience, and on the operational know-hows gained while top managing the State Committee of TV and radio broadcasting of Ukraine, the author is drawing up a well-defined and precise hierarchy of the rulemaking priorities in the area of informational law.*

**Key words:** state informational policy, constitutional right to the information dissemination, legal mechanisms, improvement of legal relationship in the informational sphere.

Конституція України, прийнята у 1996 р., створила надійні правові основи інформаційної діяльності. Причому пріоритет, як це й має бути у правовій державі, яка обрала демократичний шлях розвитку, надано праву громадян України на інформацію. Ст. 34 Основного Закону гарантує кожному право на свободу думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також проголошує право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в іншій спосіб — на свій вибір<sup>1</sup>.

Отже, відправною точкою будь-якого аналізу проблем формування і здійснення сучасної інформаційної політики є саме права кожного на інформацію у їх сукупності. Адже ця сама стаття Конституції визначає виключні обмеження щодо цих прав Законом «в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або права інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

Ключовим суб'єктом державної політики в інформаційній сфері є людина, її права та свободи. При цьому виділяються дві групи відповідних прав. Перша: права і свободи, користування якими прямо дозволене та гарантується. Це, як уже наголошувалося, право

на свободу думки та переконань; право доступу до відомостей, необхідних для збереження життя і здоров'я, доброго імені; свобода участі в культурному житті<sup>2</sup>.

Іншу групу прав і свобод становлять ті, що полягають у забороні всім суб'єктам права здійснювати певні дії в інформаційній сфері або у спеціальних умовах, за яких такі дії дозволені. Йдеться про заборону пошуку, одержання, передачі й поширення інформації про діяльність людини із задоволенням потреб, не пов'язаних з життям суспільства та держави (приватного життя); захист інтересів людини, пов'язаних з використанням результатів її інтелектуальної діяльності іншими способами; неприпустимість цензури або обмеження вираження переконань тощо<sup>3</sup>.

Отже, державна інформаційна політика, яка відповідно до ст. 6 Закону України «Про інформацію» є сукупністю «основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації»<sup>4</sup>, має забезпечити баланс цих двох груп прав і свобод. Він обумовлений потребою у вільному обміні інформацією, з одного боку, і обмеженні її поширення в інтересах національної безпеки, іншої суспільної необхідності та захисту життя, здоров'я та гідності громадян — з іншого.

Безумовно, державна інформаційна політика, інструментарієм здійснення якої є комплекс Законів, що формують нову галузь права — інформаційне право, на вершині якої стоїть Конституція України, а практичне здійснення якої покладено на спеціально уповноважені органи влади — Верховну Раду України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Конституційний Суд України; органи правосуддя; органи прокуратури; Кабінет Міністрів України та інші центральні органи державної виконавчої влади; місцеві адміністрації; органи місцевого самоврядування; органи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна; адвокатура; політичні партії та громадські організації; профспілки та інші нерядові організації (молодіжні, дитячі, релігійні тощо) ЗМІ — не обмежується лише забезпеченням балансу між інформаційними потребами людини, суспільства та держави<sup>5</sup>. Ця політика у час динамічного переходу від індустріального до інформаційного, а тепер ще й до «нанотехнологічного» суспільства майбутнього вимагає не менш динамічного будування пріоритетів і створення ефективних механізмів. Україна видимо відстає в цих напрямках, а її правова база швидко старіє і втрачає, мовить б, «форсажність», не забезпечує необхідного прискорення, розвитку інформаційної сфери.

Тим часом, ще у грудні 2003 р. лідери 160 країн на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства підписали два стратегічних документи — «Декларацію принципів» і «План дій», які визначають напрями розвитку інформаційного суспільства на державному, регіональному та глобальному рівнях. Йшлося, зокрема, про розробку та реалізацію національних стратегій розвитку інформаційного суспільства<sup>6</sup>.

Серйозні акценти щодо цих глобалізаційних викликів було зроблено у березні 2005 р. у Києві на Сьомій європейській міжнародній конференції з питань інформаційної політики, організованої Радою Європи та Урядом України. Усю організаційну роботу з української сторони було покладено на Держкомтелерадіо України, який я тоді очолював.

Нині практично немає такої країни у світі, яка б не постала перед серйозним викликом здійснення інноваційних реформ через використання інформаційно-комунікаційних технологій, сучасних знань та інформації у політичній, економічній та соціальних сферах. Це реформування має відбуватися не спорадично, а в контексті як національних, так і міжнародних стратегій.

Скажімо, Європейський Союз, починаючи з 2005 р., виділяє з бюджету 5 млрд. євро щорічно на розвиток інформаційного суспільства, щорічно збільшуючи цю суму приблизно на 18 %<sup>7</sup>. Інформаційний ресурс в умовах формування інформаційного суспільства стає стратегічним чинником кожної країни. А інформаційна безпека є складовою національної безпеки.

Вибудовуючи ієрархію керівних документів державної інформаційної політики, слід пам'ятати, що вона, по-перше, повинна надійно гарантувати невід'ємне конституційне право кожного на поширення інформації, застосовуючи інші «інформаційні» права на вільне, на власний розсуд, збирання, зберігання і використання інформації; по-друге, має забезпечити відкритість, доступність усіх інститутів влади і суспільства; по-третє, на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій безперешкодно та оперативно отримувати, обробляти та доводити до споживача інформаційні послуги та продукти; по-четверте, ефективно протистояти реальним і потенційним загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства та держави; по-п'яте, ефективно інтегруватися до європейського та світового інформаційного простору, домагатися паритетного співробітництва, рівного доступу та рівного представництва у всіх регіональних і глобальних інформаційних процесах.

Така, у загальних рисах, правова диспозиція має бути зреалізована конкретним контентом законопроектного творення.

Іншими словами, зміст і характер вибудовування сучасної національної інформаційної політики має базуватися на міцному правовому фундаменті. Цей фундамент, з одного боку, повинен гарантувати права і свободи кожного, захищати їх і саму особу та суспільство, а також інтелектуальну власність; забезпечувати свободу слова та доступу громадян до інформації, реалізацію права на повноту та достовірність інформації, формування позитивного міжнародного іміджу держави, підтримку її геополітичних позицій, створення власного конкурентного інформаційного продукту, а з іншого боку, давати змогу розвивати потужну інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, підтримувати діяльність вітчизняних засобів масової інформації, книговидавництва, кінематографу, не допускати монополізації, у т.ч. зовнішньої, щодо інформаційної сфери, захищати інформацію на матеріальних носіях, у мережах від несанкціонованого доступу і т.п.

Пріоритети нормотворення в інформаційній сфері та вдосконалення її правового регулювання, в основі якої лежить конституційне право на поширення інформації, на свободу слова та думки, вільне вираження своїх поглядів і переконань, неодноразово визначалися Верховною Радою України. Досі не втратила актуальності, зокрема, ґрунтовно вироблена стратегія інформаційної політики, сформульована за результатами триденних парламентських слухань, проведених у травні 1999 року на тему: «Інформаційна політика України: стан і перспективи».

Як наголошувалося, важливим чинником державної інформаційної політики в Україні має бути захист власного інформаційного простору. Що маємо насправді? На жаль, повну незахищеність, відсутність інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки<sup>8</sup>. Підкреслювалося: потрібен відповідний закон.

«Слід надійніше захистити журналістів від перешкоджання їм у професійній діяльності та протиправних дій проти них. Слід обмежити апетити до непомірних штрафних судових санкцій проти ЗМІ та їхніх авторів. Слід виробити законні цивілізовані способи та механізми позасудового розв'язання конфліктів між ЗМІ та журналістами, з одного боку, і владними інстанціями, політичними партіями, з іншого»<sup>9</sup>, — наголошувалося під час парламентських слухань.

Підкреслювалося: складна ситуація зі свободою слова найтісніше пов'язане з нужденним економічним станом інформаційної сфери в цілому, фінансовою залежністю ЗМІ від своїх господарів, які за будь-яке незадоволення їхніх запитів і побажань можуть розправитися з інформаційним органом, розігнати творчий колектив<sup>10</sup>. Наголошувалося на складній ситуації у книговидавничій сфері, системі поширення та пропаганди культурних цінностей, документованої інформації<sup>11</sup>.

Тоді ж на основі аналізу «більових точок» інформаційної сфери була вироблена своєрідна «дорожня карта» законодавчого врегулювання існуючих проблем. Звісно, частина наміченого зреалізована механізмами законотворення. Однак, більшість вироблених «на

випередження» пропозицій досі не знайшли свого втілення. Таким чином, конституційне право кожного на інформацію, зокрема й на поширення інформації, реалізується не вповні, а подекуди суттєво звужене в порівнянні з аналогічним правом суб'єктів інформаційних правовідносин у державах із розвинутою конституційною демократією. Це слід врахувати, визначаючи ієрархію інформаційного правотворення.

Безумовно, дуже ефективним і корисним може бути досвід вирішення серйозних загальнонаціональних проблем в інформаційній сфері механізмами галузевого (відомчого) нормотворення. Скажімо, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, починаючи з 2002 р., розробив і впровадив низку програм, які багато в чому, а часто і докорінно, змінювали цілі підсистеми і галузі в інформаційній сфері. Це стосується, зокрема, галузевих програм «Мала преса», «Районне радіо і телебачення», які були обов'язковими для усіх органів влади, і дали змогу радикально змінити місцеву журналістику, переорієнтувати редакції і студії сучасними засобами зв'язку і комунікацій, залучати для цього значний місцевий ресурс. Ефективно діяла і програма «Журналіст», яка була покинана сприяти регулюванню відносин, що виникають у зв'язку з професійною діяльністю журналістів, визначенню їхніх прав і обов'язків, правових і соціальних гарантій.

На основі цієї програми згодом Держкомтелерадіо було розроблено проект Закону України «Про захист професійної діяльності журналістів», який закладав правові основи професійної діяльності журналістів, встановлював відповідні державні гарантії. До законопроекту увійшли також норми відповідальності за порушення законодавства про захист професійної діяльності журналістів, була також означена процедура журналістського розслідування, порядок акредитації журналістів, у т.ч. і зарубіжних, гарантії права на професійну діяльність іноземних журналістів, правова основа діяльності журналістів України за кордоном, право на захист джерел інформації та ін.

На жаль, події 2004 — початку 2005 рр. і наступне «втрачене п'ятиріччя» відкинули ці ідеї. Тим часом їхня актуальність тільки зростає. Отже, вважаю одним із найпріоритетніших завдань у розв'язанні комплексу проблем інформаційної сфери саме повернення до законопроекту «Про захист професійної діяльності журналістів», його осучаснення, поглиблення та прийняття як закону.

На мою думку, Інститут стратегічних досліджень міг би виступити своєрідним центром підготовки таких винятково важливих документів. Сюди ж відношу і Концепцію розвитку національного інформаційного простору, і нову редакцію базового Закону «Про інформацію», який повинен врахувати модельний закон про свободу інформації, розроблений європейськими інституціями, і вкрай важливий новий сучасний Закон «Про засоби масової інформації».

Це все мають бути правостановлюючі документи базового рівня і великої державної ваги. Те саме стосується й Закону «Про телебачення і радіомовлення», який якщо й «поліпшувася» останніми роками, то тільки в частині роздування повноважень дуже важливого, але лише одного із низки державних інститутів — Нацради з питань ТБ і РМ, та обмежував права іншого конституційного органу — Держкомтелерадіо, або створював максимальні умови доступу іноземців до нашого інформаційного ресурсу. При цьому про якусь паритетність з боку іноземних партнерів щодо такого протекціонізму і для українського інформаційного продукту за кордоном ніхто й не обмовлювався. І це теж виклик, на який слід ефективно реагувати.

Суспільне мовлення. Ще один винятковий пріоритет. Але — не роздержавлення і приватизація, як це видимо простежується у деяких «уболівальників суспільного», а створення суспільної системи на базі існуючих державних потужностей. Існуючий закон про систему суспільного телерадіомовлення не витримує жодної критики і має бути замінений новим ефективним правовим механізмом, який гарантував би створення, розвиток і суспільну вагу нового мовника для потреб усього суспільства (а ще краще — системи мовників).

Треба нагадати також, що вдосконалення правовідносин в інформаційній сфері — це не лише поліпшення, осучаснення існуючих законів та інших нормативних документів, це ще й, що не менш важливо, ефективність дії цих інструментів. Йдеться, зокрема, й про поглиблення процесів демократизації на основі права.

Взяти хоча б таку проблему. Україна систематично фігурує в числі неблагополучних щодо свободи слова країн у звітах численних громадських інститутів, у т.ч. європейських. Треба відверто визнати, що порушення конституційних прав і свобод людини, інформаційного законодавства з боку державних органів, посадових осіб і окремих громадян є досить поширеними, мають місце факти утисків свободи слова, прихованої цензури, скоєння злочинів проти журналістів тощо.

Це означає, що слабо діють ті галузі права, у т.ч. й кримінального, які мають унеможливити подібні прояви. Тобто рівень правової культури є вкрай низьким. А інформаційне законодавство потребує якісних змін. При всій його розгалуженості воно залишається суперечливим, належним чином не систематизованим і не кодифікованим. Необхідно розробити та прийняти Інформаційний кодекс. І це, мабуть, головний пріоритет в інформаційному законотворенні найближчого періоду.

**1.** Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР України. — 1996, №30. — С.141. **2.** Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижа. — К.: Юридична думка, 2006. — С.4. **3.** Там само. **4.** Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року. — №2657-ХІІ із змінами та доповненнями // ВВР України. — 1992, № 48. — С. 650. **5.** Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 1999. — С.221. **6.** Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні (За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижа). — С. 3. **7.** Там само. **8.** Інформаційна політика України: стан і перспективи: Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 12 травня 1999 року. — К.: Парламентське видавництво, 1999. — С. 19. **9.** Там само. — С. 23. **10.** Там само. — С. 24. **11.** Там само. — С. 26.