

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 120–126

Проблеми правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції можна охарактеризувати як найважливіші та найактуальніші у сучасній вітчизняній юридичній науці, а також науці державного управління. Це зумовлюється не лише активним розвитком такої галузі права, як інформаційне право, а й об'єктивною потребою побудови нових науково-теоретичних моделей правового забезпечення розвитку як інформаційного простору в Україні, так й інформаційного забезпечення її позиціонування на зовнішньополітичній арені (у тому числі, безумовно, й відносини України з ЄС).

Актуальність дослідження зазначеної проблематики зумовлюється кількома важливими причинами. По-перше, проблеми зближення України та ЄС, які нині відбуваються у загальному руслі процесів європейської інтеграції України, з огляду на свій системний та багаторівневий характер з необхідністю стають предметом правового регулювання. Більше того, саме правовий фактор у багатьох випадках виявляється не лише найдієвішим, а й найважливішим елементом розробки та запровадження відповідного державного курсу України. Зважаючи на виняткову роль інформаційної політики у зазначеній сфері, саме вона стає предметом правового регулювання, яке має створити необхідні передумови та надати правові гарантії як стабільного розвитку інформаційних відносин, так й інформаційного супроводу процесів європейської інтеграції України. Усе це істотно актуалізує науково-юридичні дослідження в галузі аналізу специфіки правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції, а також обґрунтування шляхів та засобів удосконалення цього правового регулювання. По-друге, слід наголосити на тому, що програмою інтеграції України до

Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., було визначено шляхи і темпи реалізації певних пріоритетів. У цьому списку пріоритетів одне з важливих місць посідає співпраця в інформаційній сфері, яка має розвиватись на чітко визначеній нормативно-правовій основі, здатній максимально наблизити Україну до ЄС, і гарантувати гармонійний розвиток інформаційного простору України та ЄС. Нарешті, по-третє, слід зазначити, що наразі програма інтеграції України до Європейського Союзу є головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС. При цьому одним з найважливіших напрямів реалізації зазначеної програми є правове регулювання та правове забезпечення інформаційної політики України. З огляду на це, науковий аналіз зазначеної проблематики має не лише виняткову теоретичну, а й власне практичну актуальність, що пов'язана з реальним наближенням та з реальною інтеграцією між Україною та ЄС.

Таким чином, ставлячи на меті комплексний аналіз розвитку системи правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції, ми маємо вирішити такі дослідницькі

завдання: а) дослідити історичні етапи розвитку національного законодавства щодо розвитку та співпраці з ЄС у сфері інформаційних відносин; б) охарактеризувати основні нормативно-правові акти, що закладають основу правового регулювання інформаційної політики України у контексті процесів європейської інтеграції; в) обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення та подальшого розвитку правових норм у частині більш чіткого та системного визначення основ інформаційної політики України в процесі європейської інтеграції.

Фактично курс на інтеграцію з ЄС був визначений “Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу”, затвердженої Указом Президента України № 615/98 від 11 червня 1998 р. Водночас цим документом було ініційовано регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері євроінтеграції: “Проведення широкомасштабної агітаційно-інформаційної національної кампанії з метою сприяння інтеграції України до ЄС. Розроблення і запровадження програми інформування широких кіл громадськості щодо ситуації в ЄС, проблем і успіхів, що існують на шляху інтеграції України до ЄС”. На той момент правовою основою відносин між Україною та ЄС була Угода про партнерство та співробітництво від 16 червня 1994 р., укладена на 10 років, що набула чинності 1 березня 1998 р. Наступним важливим законодавчим кроком стало прийняття “Програми інтеграції України до Європейського Союзу”, схваленої Указом Президента № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р. Стосовно досліджуваної проблеми у розділі “Суспільна інформованість” було чітко зазначено: “Загальнонаціональна підтримка курсу інтеграції України до ЄС, досягнення розуміння безальтернативності даного курсу суспільством потребує відповідної орієнтації діяльності засобів масової інформації на висвітлення розвитку відносин між Україною та ЄС, широке всебічне роз’яснення значення європейського вибору України, забезпечення неупередженого сприйняття громадянами України європейської інтеграції”. У документі зазначається, що в 1999 р. на державному

рівні було розроблено всебічні заходи щодо активізації суспільної підтримки політичного курсу України на інтеграцію з Євросоюзом, завдяки державній ініціативі почали діяти відповідні програми в окремих галузях, було визначено короткострокові (2000–2001 рр.), середньострокові (2002–2003 рр.) та довгострокові (2004–2007 рр.) пріоритети. Серед короткострокових завдань викремлено “організацію та координацію дій суб’єктів інформаційної політики, спрямованих на суспільну підтримку курсу України та інтеграцію до ЄС; співробітництво в сфері масової інформації з Європейською Комісією через її представництво в Україні, а також шляхом прямих зв’язків із залученням ресурсів цієї організації на спільні проекти; створення на державному та регіональному рівнях навчально-пізнавальних телерадіопрограм для оволодіння офіційними мовами ЄС широкими верствами населення”. На середньострокову перспективу було заплановане, зокрема, “створення нових структур з вивчення, розповсюдження та використання матеріалів з питань інтеграції України до ЄС; організація оперативного інформування комітетів інформації та прес-служб облдержадміністрацій з питань діяльності ЄС”. Довгостроковим завданням визначено “інтеграцію України в світову інформаційну систему”.

У подальшому інформування громадськості регламентувалося окремими нормативно-правовими актами, що утворили відповідне спеціальне законодавство. Перший з них – Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо інформування громадськості з питань інтеграції України до Європейського Союзу на 2002 рік” від 30 травня 2002 р. Основну увагу в цьому документі приділено створенню інформаційних рубрик у різних масмедіа, зокрема у мережі Інтернет (п. 1, 2), на телебаченні (п. 5, 6, 10), на радіо (п. 5, 8) та в друкованих ЗМІ (п. 9). Визначено шляхи і засоби співпраці органів державної влади та ЗМІ з приводу висвітлення напрямів інтеграції України та діяльності ЄС. Започатковано освітні програми з питань євроінтеграції у вищих і середніх навчальних закладах,

а також у рамках підготовки та перепідготовки кадрів. Доручено здійснити моніторинг громадської думки. Важливим положенням Плану-2002 є також започаткування співпраці з неурядовими організаціями. Іншим спеціальним нормативно-правовим актом України у сфері інформування громадськості з питань євроінтеграції стало Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо інформування громадськості стосовно цілей, завдань і етапів європейської інтеграції України на 2003 рік” від 24 лютого 2003 р. Низка положень цього документа повторює та доповнює План-2002, зокрема у питаннях використання мережі Інтернет та взаємодії із ЗМІ (п. 1–6, 13–16). Ширше, порівняно із Планом-2002, охоплювалась діяльність в освітній сфері (п. 7, 8, 9). Вперше розглядається залучення громадськості до обговорення питань євроінтеграції (п. 10, 15). Закріплювалось положення про проведення інформування не лише на території України, а й у державах — членах ЄС (п. 11, 12, 17): “Вжити заходів щодо створення інформаційної мережі для поширення в державах — членах ЄС інформації про економічний і соціальний розвиток України, переваги її партнерства з ЄС; вивчити питання про можливість розповсюдження через закордонні дипломатичні установи України аудіо- та відеопродукції щодо позитивного досвіду України у сфері європейської інтеграції”. Ці положення є особливо значущими, оскільки громадяни Євросоюзу мають право володіти інформацією про потенційного члена спільноти і можливість слідкувати за інтеграційним процесом України. Формування громадської прихильності до євроінтеграції України серед населення ЄС є не менш важливим завданням держави, ніж популяризація цього питання на власних теренах.

Дещо пізніше, з метою систематизації інформаційної діяльності, було прийнято “Державну Програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки” (ДППГ), до якої щороку Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затверджує план відповідних заходів: “Деякі питання організації ви-

конання Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”, “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”, “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки” та “Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”. Розглянемо основні положення цих документів.

ДППГ складається з шести розділів, фактично є рамковим документом, який визначає напрями та механізми інформування суспільства з європейських питань. Каналами передачі інформації щодо євроінтеграції України та діяльності ЄС широкій громадськості визначено: ЗМІ; веб-сайти органів державної влади, на яких розміщено відповідну інформацію; публічні заходи, зокрема День інформування з питань євроінтеграційних процесів, День Європи та дні держав — членів ЄС; брошури, довідники, наукові та публіцистичні праці тощо; навчальний процес (у школах та вузах, на курсах підвищення кваліфікації); інформаційні центри з питань європейської інтеграції; громадські читання. Згідно з ДППГ інформаційна діяльність спрямована на населення України в цілому, проте заплановані програмою заходи є засобом переважно придатним для інформування спеціалістів. Пріоритетним каналом передачі інформації за необхідності охоплення широких верств суспільства є, безумовно, ЗМІ. Щорічні плани містили перелік електронних медіа та назви друкованих видань, у яких передбачалося висвітлювати євроінтеграційний поступ України. Ці положення, на наш погляд, є прототипом медіа-плану, який визначає, де і коли має з’явитися та чи інша інформація, щоб потрапити до реципієнта. Характеристика-прототип обумовлена не визначеністю власне графіка виходу матеріалів, а наявністю тільки їх носіїв. Медіа-

план є невід’ємним елементом комунікативного процесу, без нього оприлюднення навіть найцікавішої для аудиторії інформації може виявитися марним. Завдання медіа-плану — забезпечити контакт. Наскільки цей контакт буде плідним, залежить від якості та змісту самого повідомлення, проте цілком справедливим є і твердження про те, що передача інформації невчасна або у неналежному ЗМІ взагалі позбувається сенсу ця діяльність. При цьому в уточнювальних планах відсутнє навіть визначення носіїв інформації. Можливо, перелічені у попередніх планах медіа продовжували використовуватися за умовчанням або поява інформації у конкретних ЗМІ взагалі не планувалася.

Загальний зміст щорічних планів ґрунтується на напрямках та механізмах поширення інформації, визначених ДПІГ. Поступальність та послідовність процесу інформування забезпечується такими групами положень. Положення, що без змін переходять від плану до плану: забезпечення організації Всеукраїнського конкурсу журналістів на найкраще висвітлення відносин з ЄС, забезпечення роботи “вуличного телебачення” в регіонах з метою висвітлення різних аспектів життя в державах — членах ЄС тощо. Положення, що уточнюються від плану до плану. Положення, що трансформуються. Положення, якими змінюється склад виконавців та частота виконання завдань, що може свідчити про наявність певного досвіду реалізації цих завдань та вибір найоптимальнішої моделі виконання, положення, що регламентують проведення єдиноразових дій (частина з них від початку планувалася як разові, частина через власну неефективність або з інших причин не була продовжена). Зауважимо, що положення у щорічних планах логічно не структуровані, не розподілені за певними напрямками інформування. Можливо, однією з причин такої побудови уточнювальних планів є процес їх формування: частина положень імплементувалася у плани з ДПІГ, частина складалася на основі пропозиції органів державної влади. Оскільки сама програма не містила виокремлених груп заходів, то й щорічні плани не були катего-

ризовані. Наявністю пропозицій державних органів щодо вжиття певних заходів пояснюється процес поступової конкретизації виконавців та завдань на місцевому рівні протягом 2004–2007 рр. Узагальнене посилання “обласні державні адміністрації”, запропоноване ДПІГ, уточнюється відповідно до ініціації органами влади певних завдань. Регіональна активність свідчить, що найрегулярніше інформують своїх громадян державні установи, розташовані у прикордонних областях, залучених до транскордонного співробітництва, а майже на половині території України місцеві державні адміністрації не бажають приєднатися до комунікативного процесу з питань європейської інтеграції. Зазначимо також, що і серед задіяних облдержадміністрацій інтенсивність інформування та участь у відповідних заходах була різною. Як діяльність окремих державних установ не спрямована на роз’яснення євроінтеграційної політики, так і у змісті деяких положень щорічних планів важко прослідкувати зв’язок зі сферою нормативно-правового регулювання. Відзначимо також Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України “Про затвердження методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм” від 16 березня 2005 р., який було прийнято з метою впорядкування роботи, спрямованої на здійснення моніторингу виконання дій із забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу.

Наказ унормовував інформаційну підтримку інтеграційних процесів як комплекс інформаційно-просвітницьких заходів, орієнтованих на взаємопроникнення в інформаційний простір України та ЄС з метою формування в українському суспільстві проєвропейської, а в європейському — проукраїнської більшості, а також спрямованих на підтримку євроінтеграційного курсу України громадськістю. У п. 3.6 розкривається зміст діяльності, що визначається як “інформаційна підтримка”: робота, пов’язана зі створенням та функціонуванням загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права; видання бюлетенів, збірників нормативних актів, інших матеріалів,

що належать до його компетенції; організація і проведення семінарів, конференцій, симпозіумів, інших заходів.

Важливою характеристикою юридичних документів є тип правових норм, що містяться у них. У теорії права виділяють такі норми (приписи) за функціональною спрямованістю: регулятивні, правоохоронні та спеціалізовані [1, 66–72]. Регулятивні (правоустановчі) норми безпосередньо спрямовані на регулювання суспільних відносин, встановлюючи права та покладаючи обов'язки на учасників правовідносин. Залежно від специфіки регулятивних функцій (динамічні або статичні), передбачених цими нормами, розрізняють активні й пасивні обов'язки. Покладання на суб'єкта активних обов'язків є основним юридичним засобом здійснення динамічної функції. Провідним правовим способом реалізації статичної функції є така побудова правових зв'язків, згідно з якою на суб'єкта покладаються пасивні обов'язки. Відповідно до характеру суб'єктивних прав та юридичних обов'язків вирізняють такі регулятивні норми: зобов'язуючі (встановлення обов'язку суб'єкта здійснювати певні позитивні, з точки зору держави, вчинки), забороняючі (встановлення обов'язку суб'єкта утримуватись від певних дій), уповноважуючі (встановлення суб'єктивних прав з позитивним змістом, тобто прав на можливу поведінку суб'єкта). Правоохоронні норми регламентують ступінь юридичної відповідальності за порушення прав і невиконання обов'язків, що встановлюються регулятивними нормами, а також специфічні державно-примусові заходи захисту суб'єктивних прав. Спеціалізовані приписи (загальні, дефінітивні, оперативні та ін.) мають додатковий характер і не створюють основи для виникнення правовідносин. Ці норми долучаються до регулятивних та правоохоронних і створюють разом з ними єдиний регулятор.

Зміст юридичних документів, які належать до регуляторного інструменту державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції, переважно складають регулятивні норми, що виконують динамічну функцію, а саме — зобов'язуючі: розроблен-

ня і запровадження програми інформування, орієнтація діяльності ЗМІ на висвітлення розвитку відносин між Україною та ЄС, забезпечення неупередженого сприйняття громадянами України європейської інтеграції тощо. Це твердження є справедливим для всієї сукупності відповідних нормативно-правових актів. Винятком є Наказ “Про затвердження методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм”, що містить дефінітивну спеціалізовану норму, яка визначає інформаційну підтримку євроінтеграційних процесів. Звичайно, акти нормативно-правового забезпечення процесу євроінтеграції містять й інші норми: правоохоронні та різні види спеціалізованих. Іншою структурно-змістовною характеристикою нормативно-правових актів є наявність та співвідношення в них декларативних (констатуючих) і практичних (діяльнісних) частин. Під декларативною складовою будемо розуміти все те, що описує напрям діяльності, стратегію або тактику дій, що констатує необхідність будь-якої якості, властивості, характеристики. До практичної складової віднесемо все, що вимагає реальних дій, конкретно сформульованих у нормативно-законодавчих актах. Н. Драгомирецька стверджує, що законодавчі акти України стосовно комунікативної діяльності суб'єктів державного управління більшою мірою ґрунтуються на констатуючих частинах, ніж на діяльнісних [2, 393]. У цьому сенсі документи, що складають регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції, позитивно відрізняються тим, що в усіх них декларативні частини розкриваються за допомогою діяльнісних складових. Це уможливило чітку ідентифікацію запланованого результату діяльності виконавця, за яким можна визначити ефективність того чи іншого заходу.

Досліджуючи підсумки впровадження ДПІГ (як центрального елементу державної комунікативної діяльності з європейських питань), одні фахівці зазначали, що програма значною мірою сформувала міжнародний інформаційний контекст в українських мас-медіа, сприяла роботі державних установ і

громадських організацій щодо розвитку європейського вектора зовнішньої політики України та отримала значний інтерес і підтримку населення. За твердженням інших, програма інформування з питань європейської інтеграції, так само як і з євроатлантичної, є формалізованою, не враховує вікової та соціальної специфіки. Вона була прийнята тому, що мала бути прийнята, без урахування того, що треба буде щось робити конкретно [3]. Не схилиючись до будь-якої однозначної оцінки якості комунікативних планів, вважаємо за необхідне неупереджено визначити рівень регуляторного інструменту державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції.

Отже, узагальнюючи результати проведеного нами дослідження, можна стверджувати, що, по-перше, регуляторний інструмент — це сукупність нормативно-правових актів, що безпосередньо регулюють певні суспільні відносини. Це означає, що регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції включає відповідне спеціальне законодавство та галузеве законодавство з питань євроінтеграції, що унормовує комплекс інтеграційних заходів і, зокрема, процес інформування населення. По-друге, фактично інформування населення було започатковано одночасно із офіційною декларацією курсу України на європейську інтеграцію (1998 р.). З метою систематизації інформаційної діяльності була прийнята “Державна Програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки”, до якої щороку Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затверджував план відповідних заходів. При цьому ця програма містила у собі певні групи положень, за допомогою яких забезпечувалась поступальність та послідовність процесу інформування:

- положення, що без змін переходили від плану до плану;
- положення, що уточнювалися від плану до плану;
- положення, що трансформувалися: а) відповідно до логіки виконання; б) за вимогами конкретних етапів або через суспільну необхідність;

- положення, якими змінювався: а) склад виконавців; б) частота виконання завдань;
- положення, що регламентували проведення єдиноразових дій.

Утім, положення у щорічних планах логічно не структуровані, не розподілені за певними напрямками інформування. Також можна вказати на цілий ряд положень щорічних планів, що безпосередньо не пов’язані зі сферою регулювання нормативно-правового акта. По-третє, можна стверджувати, що обрані сфери для реалізації регуляторного інструменту та механізм його впровадження є практично однаковими в Україні та інших постсоціалістичних країнах. Але вибір конкретних засобів за напрямками діяльності відрізняється. Це пояснюється насамперед різними потребами та вимогами окремих стадій інтеграційного процесу, на яких були ухвалені ці документи, та наявним досвідом і попередніми досягненнями у процесі інформування громадськості з європейських питань. Більше того, інформаційна діяльність, регламентована регуляторним інструментом в Україні, спрямована на суспільство в цілому, водночас інформаційна підтримка інтеграційних процесів в інших постсоціалістичних країнах (наприклад, у Польщі) передбачала значну диференціацію інформаційного впливу з метою максимізації охоплення всіх верств населення, забезпечення доступності інформації конкретним цільовим аудиторіям, акцентування уваги на тих питаннях, які є цікавими для кожної з груп окремо.



Література

1. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. — М.: Юрид. лит., 1982. — 411 с.
2. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: Дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. — К., 2007. — 516 с.
3. Алюшина Н. Рекомендації з удосконалення системи взаємодії органів влади з суб’єктами громадянського суспільства / Н. Алюшина, Н. Дармограй та ін. // Оцінка процесів інтеграції України в ЄС і НАТО: моделі діалогу органів влади з суб’єктами громадянського суспільства. Вип. 18 / За заг. ред. академіка НАН України В. П. Горбуліна, — К.: ДП “НВЦ “Євроатлантикінформ”, 2006. — С. 344

Регуляторний інструмент державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції включає відповідне спеціальне законодавство та галузеве законодавство з питань євроінтеграції, що унормовує комплекс інтеграційних заходів і, зокрема, процес інформування населення. Процес інформування має надзвичайно важливе значення для успіху інтеграційних процесів в цілому.

Регуляторный инструмент государственной информационной политики в сфере европейской интеграции включает соответствующее специальное законодательство и отраслевое законодательство по вопросам евроинтеграции, нормирует комплекс интеграционных мероприятий и, в частности, процесс информирования населения. Процесс информирования имеет чрезвычайно важное значение для успеха интеграционных процессов в целом.

The regulatory instrument of state information policy in European integration includes corresponding special legislation and sectoral legislation with European integration, which unormovuye complex integration measures, in particular, the process of public information, process information is critical to the success of the integration process in general.

Надійшла 11 січня 2012 р.