

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 3(30), с. 75–80

Активний розвиток інформаційних відносин, що спостерігається протягом останніх десятиліть в усьому світі, та розвиток нового типу суспільних відносин зумовили об'єктивну потребу у формуванні та активній генезі такої нової галузі права, як інформаційне право.

У межах інформаційного права виокремилось кілька магістральних напрямів досліджень, які нині зумовлюють розвиток юридичної науки у цій сфері. Одним з таких напрямів є проблематика правового забезпечення інформаційної політики держави. Причому, з огляду на активні євроінтеграційні процеси, що нині тривають в Україні питання ставиться вже не просто про правове забезпечення інформаційної політики в цілому, а про посилення досліджень щодо правового забезпечення інформаційної політики, коли остання розглядається саме під кутом зору європейської інтеграції.

Актуальність дослідження зазначеної проблематики зумовлюється кількома причинами. По-перше, необхідно наголосити на тому, що нині ЄС функціонує і розвивається не лише як спільний економічний простір, а й як специфічний інформаційний простір та сукупність складних інформаційних відносин, які регулюються і регламентуються чинним європейським законодавством. У цьому сенсі процес європейської інтеграції України нерозривно пов'язаний з удосконаленням інформаційно-правових заходів, які б гарантували стабільність та відповідність європейським стандартам і принципам державної інформаційної політики України. По-друге, не можна не звернути увагу на те, що практично всі без винятку інформаційні відносини тісно пов'язані з процесом реалізації прав і свобод людини і громадянина, який нині посідає надто важливе місце у розвитку європейських країн, в утвердженні правової державності і демократії. У цьому сенсі правове забезпечення інформаційної політики Украї-

ни можна розглядати як складову більш широкого і гранично актуального та важливого процесу, яким є забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні. По-третє, слід зазначити, що постання інформаційного суспільства має своєю важливою складовою розвиток правової сфери, яка б сприяла становленню комплексної та дієвої системи правових механізмів і гарантій розвитку інформаційних відносин, забезпеченню вільного обігу інформації, реалізації інформаційних прав і свобод людини, вільному розвитку ЗМІ тощо. У цьому сенсі розвиток національного законодавства повинен чітко й однозначно зафіксувати пріоритети України у даній сфері як на рівні внутрішніх відносин, так і в зовнішньополітичній сфері, і зокрема — щодо перспектив європейської інтеграції України.

Отже, ставлячи на меті аналіз базових проблем забезпечення інформаційної політики України в аспекті її європейської інтеграції, ми маємо вирішити такі дослідницькі завдання: а) схарактеризувати загальне поняття правового забезпечення інформаційної політики, виявити його сутність та зміст, а також головні підходи у сучасній науці щодо його тлумачення, б) розкрити та систематизувати основні правові принципи забезпечення інформаційної політики України в аспекті європейської інтеграції, в) дослідити стан вітчизняного законодавства в галузі забезпечення і розвитку інформаційних відносин.

На сьогодні правову основу державної політики складають системно узгоджені концептуальні засади й принципи, що визначають та регламентують на рівні чинного законодавства України

функції, форми і зміст правових, організаційних, економічних та інших дозволених чинним законодавством взаємовідносин між державою та іншими суб'єктами, а також між самими суб'єктами у відповідній сфері. Зазначені категорії фактично створюють ядро інформаційної політики та обумовлюють її унікальність, несхожість з іншими аналогічними явищами. В ідеалі ці елементи мають бути унормовані відповідним нормативно-правовим актом, яким має стати згадана Концепція державної інформаційної політики. Наразі на рівні права та функціонування механізмів правового забезпечення концептуальні засади державної інформаційної політики встановлені Конституцією України: ідеологічна багатоманітність, заборона цензури, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, захист конфіденційної інформації про особу та право особи на ознайомлення з інформацією про себе у владних структурах, установах і організаціях, право судового захисту від недостовірної інформації, обмеження доступу до інформації виключно на основі закону (ст. 15, 32, 34 Конституції України). Ці положення є прогресивними та актуальними, вони відповідають аналогічним міжнародним нормам. Водночас, слід наголосити, що при формулюванні та правовому забезпеченні принципів інформаційної політики важливо спиратися на норми суспільної моралі та цінності, визначені на рівні міжнародного права, зокрема — документами ООН, Декларацією прав людини і громадянина та іншими загальноприйнятими міждержавними документами, що на сьогодні є стандартами цивілізованості не тільки окремої країни, а й світового товариства в цілому.

Відповідно до доктринальних тлумачень правові принципи — це основні первинні положення, що фіксуються на рівні права [1]. Принципи державної політики — це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких формується та реалізується державна політика [2]. Нині існує кілька підходів до визначення правових принципів державної інформаційної політики. Зокрема, перший ґрунтується на виділенні базових принципів інформаційної політики. Так, дослідники І. Арістова, А. Демідов, В. Заболотський, В. Наумов, Р. Юсупов виокремлюють, зокрема, принципи соціальної орієнтації (фінансування державою тільки того, що спрямоване на інформаційний розвиток соціальної сфери), відкритості та пріоритетності права [3]. Але ці принципи належать до загальних принципів держав-

ного управління. Цілу низку базових принципів інформаційної політики розроблено російськими правознавцями [4]. З деякими визначеними положеннями можна повністю погодитися (принцип пріоритету національних інтересів, принцип органічної єдності свободи слова та відповідальності за висловлене, принцип системності). Що ж до принципів довіри до ЗМІ та влади, “культурологічності” мови ЗМІ, то це, швидше, завдання, ніж принципи інформаційної політики, а третя група принципів (принцип єдності свідомого, предсвідомого та несвідомого, принцип народності) є принципами лише для окремих напрямів інформаційної політики. Правові принципи інформаційної політики, які пропонуються у монографії С. Коновченко та О. Кісельова (вдосконалення законодавства у сфері ЗМІ та засобів масової комунікації, створення суспільного телебачення, стимулювання появи омбудсменів у ЗМІ, формування комісії з розгляду скарг на ЗМІ (з питань реклами), маркування телевізійних програм з метою захисту від психологічної шкоди) [5] та в дослідженні В. Богомолова (розвиток малого наукоємного бізнесу, кадрове забезпечення, захист національних інтересів у сфері міжнародної науково-технічної інтеграції тощо), є завданнями політики. Як доводить А. Плітко, доцільно виокремлювати принципи формування інформаційної політики, принципи її реалізації та відповідні базові принципи. Але до цього підходу також можна висунути низку зауважень. По-перше, відсутня єдина основа ділення цієї класифікації: формування та реалізація — це етапи циклу політики, натомість категорія “базові принципи” не відповідає жодній зі стадій циклу політики; крім того, існування базових принципів з необхідністю передбачає наявність певних небазових принципів. По-друге, виокремлення принципів відносно етапів формування та реалізації є некоректним: якщо певний принцип не було закладено при формуванні політики, його навряд чи можливо дотриматися за її реалізації. Втім, загалом, ідея виділення системи принципів є слушною.

На нашу думку, при визначенні правових принципів державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції можна використати таку систему принципів: універсальні (керівні для будь-якої політики держави), галузеві (властиві політиці у конкретній сфері) та спеціальні (притаманні певному напрямку реалізації політики у конкретній сфері) [6]. Як доводить Р. Розенфельд, розробка державної політики нерозривно пов'язана з такими демократичними принципа-

ми, як правило більшості, права меншостей і верховенство права [7]. До універсальних принципів, на думку В. Мау, належать недоторканність особистості й власності, соціальна справедливість, стабільність суспільства. На думку М. Мішелетті, принципи державного управління ідентичні правовим принципам державної політики: конституційність уряду, народовладдя, підзвітність, ефективність, відкритість, адекватна реакція на зовнішнє середовище, відповідність процесуальним нормам, розподіл влади [8]. Проте відповідне ототожнювання не є коректним. Беззаперечно, принципи державного управління впливають на принципи державної політики, що обумовлено існуючою моделлю державного управління, однак державне управління є значно ширшою за змістом категорією, ніж державна політика, та має свої специфічні цілі й завдання. Водночас засадничим є принцип рівності всіх учасників інформаційних відносин (національних та іноземних громадян, юридичних осіб, держав, міжнародних організацій та осіб без громадянства). Істотними є і принципи встановлення балансу прав й інтересів людини, суспільства і держави в інформаційній сфері та обов'язковості публікації суспільно-важливої інформації. Принцип превентивності передбачає перевагу заходів запобігання інформаційній небезпеці над заходами реагування. Принцип технологічної нейтральності законів теж належить до цієї групи.

Характеризуючи стан перспективи розвитку системи національного законодавства у частині правового забезпечення інформаційної політики України в аспекті її європейської інтеграції, необхідно наголосити, що нині задекларовані проектом Концепції принципи верховенства права та забезпечення культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві фактично дублюють положення Конституції; принцип єдності, системності та координації дій органів державного управління і регулювання в інформаційній сфері є об'єктивною передумовою ефективного управління, а отже, загальним принципом державного управління. Водночас заслуговує на увагу закріплення пріоритету прав і свобод людини і громадянина, що повністю відповідає духу європейського права. Зауважимо, що в чинному законодавстві визначаються принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та збері-

гання інформації. Ці принципи теж потрібно віднести до галузевих принципів інформаційної політики [9].

Утім, говорячи про правове забезпечення інформаційної політики в Україні, не можна оминути увагою і таку важливу проблему, як чітке визначення на правовому рівні функцій цієї політики, а також створення системи правових гарантій, їх успішної та ефективної реалізації. Наразі можна виокремити кілька базових функцій. По-перше — це функція регулювання інформаційних відносин, у тому числі й забезпечення інформаційної безпеки та захисту суспільства від негативного інформаційно-психологічного впливу. Справді, задеклароване конституційне право громадян на доступ до інформації вимагає практичного забезпечення: нині склалася неприпустима ситуація — окремі частини території держави, особливо прикордонні, недосяжні для вітчизняних мовників і зазнають інформаційного впливу сусідніх країн. Нині серйозну загрозу інформаційній безпеці України також становить незаконний обіг і використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, зокрема прослуховування та відеоспостереження. По-друге — це функція розвитку інформаційного потенціалу (інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури та людських ресурсів як невід'ємного елементу інформаційної взаємодії). Для України вкрай важливим є створення вітчизняного інформаційного продукту, збільшення його кількості, підвищення його якості і конкурентоспроможності. По-третє — це функція інтеграції інформаційних ресурсів у систему політичних, економічних та інших інститутів суспільства [10]. Але оскільки інформаційні ресурси є органічною складовою означених систем, то доцільним є виокремлення функції саме впровадження сучасних інформаційно-комунікативних технологій у систему політичних, економічних та інших інститутів суспільства. Розвиток технологій постійно триває, тому оновлення матеріально-технічної бази (після закінчення інформатизації) та опановування нових можливостей не втратить своєї актуальності й у довготривалій перспективі. По-четверте — це функція формування політичного порядку денного (списку пріоритетів): що саме і в якому аспекті обговорюватиметься [11]. Це певний перелік актуальних тем, винесений на обговорення громадськості шляхом створення певного політичного контексту ситуації (наприклад, Верховна Рада запропонувала для широкого обговорення законопроект, Президент у

своєму виступі або зверненні наголосив на конкретній проблемі, інші високі посадовці у процесі виконання службових обов'язків зробили заяви або відвідали якісь заходи, тим самим висловлюючи свою позицію, тощо). Після того як перелік тем встановлено і дискусію розпочато, постає необхідність коректно представити позицію держави з відповідних питань. Це відповідає реалізації функції спін-докторингу (управління/менеджменту новин), яка також спрямована на поширення відкритих повідомлень про країну у світі та національну ієрархізацію новин у державі, що забезпечує адекватне сприйняття світом України та світу українським суспільством. Важливість управління новинами обумовлена тим, що суспільство реагує не на реальність як таку, а на власне сприйняття цієї реальності. До інших функцій, які мають бути забезпечені на правовому рівні, можна віднести інформаційну функцію — створення та поширення інформації з метою формування у громадян знань, оцінок, певних норм. Реалізація цієї функції дає можливість досягти певного рівня поінформованості, що є найважливішим когнітивним компонентом свідомості та значною мірою раціоналізує ставлення громадян до суспільно-політичних процесів, позитивно впливає на рівень компетентності громадської думки та стимулює соціальну активність. Можливість отримання інформації населенням набуває пріоритетності в діяльності органів влади.

Нормативно-правовим забезпеченням державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції є відповідне спеціальне законодавство, галузеве законодавство з питань євроінтеграції та інформаційне законодавство. Відповідно до п. 5 ст. 85 та пп. 11–12 ст. 92 Конституції України державна інформаційна політика має загалом спиратися на Закон України “Про засади (основи) державної інформаційної політики”, який на даному етапі втілено у Проекті Концепції державної інформаційної політики. Зауважимо, що підготовка та реалізація інформаційної політики України, заявленої в доктринах зовнішньої та внутрішньої політики, здійснюється на основі ідей та рішень всесвітніх самітів *WSIS* (Всесвітній саміт інформаційного суспільства (2003–2005), Європейських конференцій з інформаційної політики (1994–2005), які формують принципи сталого інформаційного розвитку та міждержавних відносин як Європи загалом, так і окремих держав європейського регіону. Фактично інформаційна сфера регулюється низкою нормативно-правових актів, що унормовують окремі аспекти такої ді-

яльності. З усього спектра документів виокремимо закони України “Про інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про захист інформації в автоматизованих системах”, “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”; укази Президента України “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, “Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій”, “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”, “Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України”, Постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади”, “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади” та “Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах” тощо.

Нагадаємо, що одним із перших законів самостійної України став Закон “Про інформацію” (1992), а Закон України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” (1994) на момент прийняття був дуже прогресивним. Неодноразово здійснювана, зокрема представниками ОБСЄ, експертиза українського інформаційного законодавства свідчить про те, що законодавча та нормативно-правова база функціонування інформаційної сфери України в цілому відповідає європейським нормам. Вже у 2001 р. Україна, чи не єдина країна в СНД, мала достатню нормативно-правову базу в інформаційній сфері. За результатами проведеного того ж року дослідження, національна (державна, публічна) система права України містила значний масив документів, що безпосередньо чи опосередковано регулювали інформаційні відносини в суспільстві, зокрема, це 257 законів, 290 постанов Верховної Ради (нормативного змісту), 368 указів Президента, 87 розпоряджень Президента, 1149 поста-

нов Кабінету Міністрів, 206 розпоряджень Кабінету Міністрів, 1095 нормативних актів міністерств, державних комітетів і відомств. При цьому кількість відповідних нормативно-правових документів дедалі збільшується.

Проте, незважаючи на значну кількість інформаційних законів, ефективність їх впливу з різних причин вкрай низька: закони або не підкріплені фінансово, або не впроваджуються через відсутність підзаконних актів, або відверто ігноруються суб'єктами інформаційної політики через безконтрольність з боку відповідних державних органів. Проблемою є й регулювання значної частки інформаційних відносин підзаконними, а подекуди й відомчими нормативними актами. Водночас Україна є однією з небагатьох європейських країн, яка не спромоглася прийняти закон "Про свободу інформації" (йдеться про правові гарантії доступу громадян до офіційної публічної інформації). Комплексну програму розвитку інформаційного суспільства "Електронна Україна" народні обранці не ухвалювали майже чотири роки: після першого читання у Верховній Раді у 2003 р. тривав довгий період доопрацювання, а реальний наступний крок було здійснено 2007 р. з прийняттям Закону України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки". У цьому сенсі можна стверджувати, що в Україні лише зараз на рівні державних інституцій починає усвідомлюватися необхідність нових правових підходів щодо забезпечення інформаційної політики, зокрема щодо інформаційної відкритості, забезпечення інформаційної безпеки держави і громадян (хоча більшість з них уже зафіксовано у вітчизняному законодавстві). Інерційність мислення та щоденної діяльності державних органів виявляється в тому, що інформаційна політика в Україні досі принципово орієнтована швидше на захист, ніж на поширення інформації, причому акцент робиться на захисті держави (насамперед у частині запобігання витоку інформації та захисту телекомунікаційних систем). Натомість неодмінною підставою інформаційної безпеки суспільства та особистості в теперішньому світі є успішне виробництво та розповсюдження власного конкурентоспроможного інформаційного продукту. Усе це є свідченням пасивної інформаційної політики, що дає можливість повідомляти про державну діяльність стороннім особам, нерідко її опонентам.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, сучасне законодавство демо-

кратичних країн передбачає активну інформаційну діяльність, обов'язкову звітність влади перед населенням незалежно від наявності звернень або запитів щодо надання тієї чи іншої інформації, обов'язкове, може, навіть, дещо надмірно активне інформування громадян про поточну діяльність органів державної влади. По-друге, значним недоліком чинного інформаційного законодавства є його неконкретність, розмитість формулювань та відсутність чітко визначених механізмів реалізації. Останню тезу підтверджує, зокрема, факт неврегульованості процедур та умов реєстрації й поширення в загальнодержавних інтересах інформації, яку отримує Україна в процесі міждержавного науково-технічного співробітництва. Недосконалість правових механізмів гарантування інформаційних прав суб'єктів є передумовою для певних зловживань в інформаційній сфері, а невизначеність правових механізмів щодо порядку і правил обмежень цих прав у сферах діяльності, пов'язаних з інформацією з обмеженим доступом (крім державної та банківської таємниць), створювало і надалі створюватиме основу для соціальних конфліктів. По-третє, можна стверджувати, що, з одного боку, законодавство України, що регулює інформаційну сферу, є достатньо розвиненим, а з іншого — окремі норми раніше прийнятих законів застарівають і не завжди адекватно і повною мірою відповідають реаліям життя, що динамічно змінюється. Через цю причину парадигма розвитку інформаційної сфери потребує нового нормативного оформлення, необхідним є вироблення та вдосконалення параметрів державної інформаційної політики (принципів, функцій, цілей, завдань, основних напрямів тощо), а також чітке правове визначення механізмів її реалізації.



Література

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М.: Рус. яз., 1990. — С. 594.
2. Державне управління: словник-довідник / Уклад.: В. Бакуменко (кер. авт. кол.), Д. Безносенко, І. Варзар, В. Князев, С. Кравченко, Л. Штика; За заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 152.
3. Юсупов Р. М. О концептуальных основах региональной информационной политики / Р. М. Юсупов, В. П. Заболотский, В. Б. Наумов, А. А. Демидов // Интернет и современное общество: Труды X Всерос. объединенной конф. Санкт-Петербург, 23–25 октября 2007 г. — СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. — С. 45.

4. Информационная политика: Учебник / Под общ. ред. В. Д. Попова. — М.: РАГС, 2003. — С. 44–68.
5. Коновченко С. В. Информационная политика в России / С. В. Коновченко, А. Г. Киселев. — М.: РАГС, 2004. — С. 492.
6. Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В. К. Егорова. — Т. IV. — Ч. 1. П.-С. — М.: РАГС, 2006. — С. 102.
7. Розенфельд Р. А. Лекції з державної політики / Реймонд А. Розенфельд; Пер. з англ. С. Соколик. — К.: К.І.С., 2002. — С. 13–14.
8. Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. — Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М.: РОССПЭН, 2006. — С. 71–72.
9. Дегтярев А. А. Основы политической теории: Учеб. пособие / А. А. Дегтярев; Ин-т "Открытое о-во". — М.: Высш. шк., 1998. — С. 50.
10. Андреев Э. М. Социальные проблемы интеллектуальной уязвимости и информационной безопасности / Э. М. Андреев, А. В. Миронов // Социально-гуманит. знания. — 2000. — № 4. — С. 175.
11. Пономарев Н. Ф. Политические коммуникации и манипуляции: Учеб. пособие / Н. Ф. Пономарев. — М.: Аспект Пресс, 2007. — С. 42.

Досліджено основні теоретико-методологічні підходи щодо тлумачення змісту та сутності правового забезпечення інформаційної політики сучасної України в аспекті сприяння процесам її демократизації та європейської інтеграції та доведено значущість створення ефективних правових механізмів забезпечення активної інформаційної політики та вдосконалення інформаційних технологій для більш успішної інтеграції України у європейський простір.

Исследованы основные теоретико-методологические подходы в толковании содержания и сущности правового обеспечения информационной политики современной Украины в аспекте содействия процессам ее демократизации и европейской интеграции и доказана значимость создания эффективных механизмов обеспечения активной информационной политики и усовершенствования информационных технологий для более успешной интеграции Украины в европейское пространство.

The basic theoretical and methodological approaches in interpreting the content and nature of legal maintenance of information policy in modern Ukraine in the aspect of promoting the processes of democratization and European integration are examined and the importance of establishing effective mechanisms for active information policy and information technology improvements for better integration of Ukraine into the European community are demonstrated.

Надійшла 11 травня 2011 р.