

УДК 340.12 (075.8)

Андреев Д. В., д.ю.н., доцент,
директор Інституту інтелектуальної
власності НУ «ОЮА» в м. Києві

Особливості державної інформаційної політики з легітимізації влади механізмами інтернет-ресурсів

В статті розглядаються особливості державної інформаційної політики з легітимізації влади шляхом залучення до цього комунікаційного процесу новітніх засобів масової інформації. Зокрема досліджуються питання вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері регулювання інформаційно-комунікаційних відносин. Особлива увага приділяється проблемам правового забезпечення діяльності інформаційних агентств та інших інтернет-ресурсів.

Ключові слова: інформаційне суспільство, засоби масової інформації, інтернет-ресурси, комунікація, інформаційно-комунікаційні технології, легітимізація влади.

В статье рассматриваются особенности государственной политики по легитимизации власти путем привлечения к этому коммуникационному процессу новых средств массовой информации. В частности исследуются вопросы совершенствования отечественного законодательства в сфере регулирования информационно-коммуникационных отношений. Особое внимание уделяется проблемам правового обеспечения деятельности информационных агентств и других интернет-ресурсов.

Ключевые слова: информационное общество, средства массовой информации, интернет-ресурсы, коммуникация, информационно-коммуникационные технологии, легитимизация власти.

The article considers the features of the state information policy for legitimization of the authorities through involvement to this communication process of new mass media. In particular we study challenges of improving national legislation in the sphere of regulation of information and communication relations. Special attention is paid to the problems of legal support of activity of news agencies and other Internet resources.

The main feature of modern state information policy, in particular power's ability to establish with public an effective communication, according to scientists is its quite complicated mechanism of realization, high speed of introduction of information and communication technologies and unpredictable development of new mass media resources. Primarily this applies to online social networks, but more to Internet resources.

Analysis of recent researches and publications on the role and peculiarity of functioning of mass media in ensuring the legitimization of the authorities and establishment of communication between the authorities and public gives reason to say that the dynamic development and dissemination of the impact of information and communication technologies in all spheres of public life becomes a significant factor that leads to reduction of state influence on the development of the national information sphere.

The aim of our study is to carry out analysis of existing normative and legal acts that regulate activity of mass media, as well as to identify ways to improve state information policy, in particular regarding the use of Internet resources in the process of legitimization of the authorities.

Discussion of main material, in our opinion, we should start with the thesis that as a result of global informatization of social and legal relations, the centre for regulation in state information policy is gradually shifting from the political arena to the sphere of liberal relations. A particular danger of such a policy of gradual removal of the state from the settlement of problematic issues of development of information relations is that the unregulated mass media market could have the phenomenon of concentration of ownership and monopolization, which in turn (ironically) often leads to a restriction of freedom of speech and pluralism of opinions.

At the same time the most effective instruments of communication between the authorities and society are Internet resources that de facto perform the functions of mass communication and have a significant impact on the formation of public opinion, but de iure aspects of their activities to a certain extent remain legally unresolved.

It should be noted quite liberal legislation of Ukraine regarding legal regulation of the activities of information agencies. Internet resources use these rights quite often, deliberately spreading false information and forming their own information content. However, to bring them to justice the state has no legal basis, due to the fact that such Internet resources are avoiding the opportunity to register as a mass media. On the other hand, restrictions of activities of Internet resources can lead to a certain usurpation of the information space by the state. In our opinion, the solution to these problems is in search of international approaches to understanding the nature and phenomenon of new mass media resources.

Keywords: information society, mass media, Internet resources, communication, information and communication technology, legitimization of the authorities.

Актуальність. Основною ознакою сучасної державної інформаційної політики, зокрема владної спроможності налагодити із суспільством дієву комунікацію, на думку науковців є її досить складний механізм реалізації, висока швидкість впровадження інформаційно-комунікаційних технологій та непрогнозований розвиток новітніх мас-медійних ресурсів. В першу чергу це відноситься до інтерактивних соціальних мереж, але в більшій мірі стосується Інтернет-ресурсів, оскільки всі означені процеси перебувають у стадії перманентного становлення. Проте вони не залишають сумніву в їх соціальній значущості та визначальній ролі на шляху формування нового інформаційного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій щодо ролі та особливості функціонування засобів масової інформації у забезпеченні легітимізації влади та налагодженні комунікації між владою та громадськістю дає підстави стверджувати, що динамічний розвиток і поширення впливу інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах суспільного життя стає вагомим чинником, що призводить до зменшення впливу держави на розвиток вітчизняної інформаційної сфери.

Мета нашого дослідження полягає у здійсненні аналізу існуючих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність засобів масової інформації, а також визначенні шляхів вдосконалення державної інформаційної політики, зокрема щодо використання сегменту інтернет-ресурсів у процесі легітимізації влади.

Виклад основного матеріалу, на наш погляд, потрібно розпочати з тези, що у результаті глобальної інформатизації соціально-правових відносин, центр регулювання державної інформаційної політики з політичної площини поступово зміщується у сферу ліберальних відносин. Особлива небезпека такої політики поетапного відсторонення держави від врегулювання проблемних питань розвитку інформаційних відносин полягає в тому, що нерегульованому ринку засобів масової інформації притаманні явища концентрації власності та монополізації, що у свою чергу (як це не парадоксально) часто призводить до обмеження свободи слова та плюралізму думок.

Ніклас Луман зазначає, що позитивний сенс легітимності влади — це набуття сили права завдяки рішенню, причому не тому, що в якомусь з історичних періодів було введено в ужиток засобом кодифікації ... — а тому, що в будь-який час може бути змінено, так, що невикористання цієї можливості викликає її схвалення. Головним є те, що легітимність в принципі більше не ґрунтується на історичному посиленні, а розрахована на сучасні і майбутні можливості змін [1, 154].

Утворення, розвиток і функціонування інституту незалежних засобів масової інформації є можливим за умови існування законодавчо закріплених гарантій

прав індивідуума на збирання, оброблення, зберігання та поширення інформації, насамперед у мас-медіа, які у свою чергу мають правовий захист від законодавчо невмотивованого втручання у їхню діяльність органів влади.

Мова йде про надзвичайно широку сферу комунікативних відносин — «масову інформацію», яку Закон України «Про інформацію» визначає як таку, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб. У свою чергу, цим актом надається визначення і «засобам масової інформації» як засобам, які призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації. Вітчизняне законодавство визначає також основні напрями державної інформаційної політики, до яких відносить: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору тощо [2].

Очевидно, що проблема правового регулювання інформаційних відносин, питання функціонування у суспільстві масової інформації та діяльності засобів її поширення в Україні не втрачає своєї актуальності з моменту проголошення державою незалежності й до сьогодні. Сучасні правовідносини у галузі засобів масової інформації регулюються низкою законів та підзаконних актів, які становлять відповідну ієрархічну систему, на верхівці якої знаходиться Основний Закон — Конституція України.

Стаття 34 Конституції України гарантує право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Зазначимо, що це право не є абсолютним, оскільки може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобіганням заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [3].

Водночас потрібно зазначити, що діюча система законодавства у галузі масової інформації є досить складною, не надто досконалою та дещо морально застарілою. Власне, достатньо очевидно є проблема правовідносин, пов'язаних, зокрема, з розвитком новітніх засобів масової комунікації, перш за все інтернет-ресурсів, та розвитком глобального інформаційного простору, загалом.

Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» — встановили правові основи для діяльності традиційних засобів масової інформації, але вони часто виявляються неспроможними врегулювати питання, пов'язані як з розвитком конвергованих мас-медіа, так і сучасних суспільно-інформаційних відносин.

На нашу думку, існує низка проблемних питань, пов'язаних з діяльністю як традиційних так і новітніх засобів масової інформації, які потребують законодавчого врегулювання, головним чином шляхом адаптації його до загально-визнаних європейських стандартів (Табл. 1).

Таблиця 1.

**Пріоритетні шляхи приведення законодавства
у сфері медіа до європейських стандартів**

| Суть проблеми | Шляхи врегулювання |
|--|--|
| Удосконалення порядку висвітлення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування | Удосконалення порядку висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації в Україні шляхом введення в дію механізму державного замовлення |
| Протидія цензури | Ліквідація державних органів, до повноважень яких належать функції цензури |
| Реформа механізму державної реєстрації друкованих ЗМІ та інформаційних агентств | Запровадження процедури державної реєстрації засобів масової інформації в Україні шляхом повідомлення |
| Реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації | Виведення зі складу співзасновників друкованих засобів масової інформації органів влади |

Зазначимо, що сьогодні в Україні загальний спектр інформаційних відносин врегульовується базовим законодавчим актом в інформаційній сфері – Законом України «Про інформацію». Відповідно діяльність традиційних засобів масової інформації: преси та телерадіомовлення врегульовується спеціальними законодавчими актами.

Правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) визначаються Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», який прийнято наступного року після проголошення незалежності – 16 листопада 1992 р., та який, за оцінками експертів, й досі має високу якість [4]. Відзначимо, що додаткові правові, економічні, організаційні засади державної підтримки засобів масової інформації та соціального захисту журналістів передбачаються іншим законодавчим актом – Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [5].

Законодавство України про телебачення і радіомовлення складається з Конституції України, власне, Закону «Про телебачення і радіомовлення», Закону України «Про інформацію», законів України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України», міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Щодо правових аспектів регулювання діяльності традиційних засобів масової інформації (преси та радіотелебачення), то потрібно зазначити, що державна інформаційна політика законодавчо визначає граничний перелік органів влади, які здійснюють реєстраційні та регулюючі функції у галузі телерадіомовлення. Законодавство чітко визначає заборону створення нових чи наділення існуючих державних органів тотожними або дублюючими повноваженнями щодо аудіовізуальних засобів масової інформації. Одним словом, на теперішній час проб-

лемних питань з правового регулювання традиційних ЗМІ в процесі легітимізації влади практично не виникає.

Водночас сьогодні найбільш дієвими інструментами комунікації влади та суспільства постали інтернет-ресурси, які *de facto* виконують функції засобів масової комунікації і здійснюють суттєвий вплив на формування громадської думки, але *de iure* аспекти їх діяльності в певній мірі залишаються законодавчо неврегульованими. Тому вважаємо доцільним означити всі складники вітчизняної нормативної бази, яка регламентує саме цей сегмент нових медіа.

Перш за все, це Закон України «Про інформаційні агентства», який визначає, що діяльність інформаційних агентств полягає у збиранні, обробці, творенні, зберіганні, підготовці інформації до поширення, випуск та розповсюдження інформаційної продукції. Основними видами інформаційних агентств є державні та недержавні інформаційні агентства України та іноземні інформаційні агентства, які діють в Україні через свої представництва. Інформаційні агентства в Україні можуть мати будь-які організаційно-правові форми.

Звернімо увагу, що продукція інформаційного агентства — це матеріалізований результат його діяльності, призначений для розповсюдження з метою задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб, держави. Основними видами продукції інформаційних агентств є: електронна, друкована, фото-, кіно-, аудіо- та відеопродукція. Інформаційні агентства мають право на випуск продукції, передбаченої їх статутними документами, та іншої інформаційної продукції, не забороненої чинним законодавством України.

Право на заснування інформаційного агентства мають громадяни та юридичні особи України. Іноземці та іноземні юридичні особи мають право виступати лише в ролі співзасновників. Водночас «забороняється створення і діяльність інформаційних агентств, у статутному фонді яких сукупна частка, що належить іноземцям становить більше як 35 відсотків» [6].

Слід наголосити на досить ліберальному законодавстві України щодо правової регламентації діяльності інформагентств. «Інформаційне агентство, суб'єкти діяльності інформаційних агентств не несуть відповідальності за розповсюдження інформації, яка не відповідає дійсності, принижує честь і гідність громадян та організацій, порушує їх права і законні інтереси або являє собою зловживання свободою діяльності інформаційних агентств і правами журналіста, якщо ця інформація:

- 1) одержана від інших інформаційних агентств або засобів масової інформації і є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих цими агентствами чи засобами масової інформації, якщо вони були спростовані відповідно до статті 33 цього Закону;

- 2) міститься в офіційній відповіді на інформаційний запит, наданий відповідно до Закону України «Про інформацію»;

- 3) є дослівним відтворенням офіційних виступів посадових осіб державних органів, організацій і об'єднань громадян;

- 4) є результатом внесення змін, скорочень чи редагування продукції інформаційних агентств, здійснених без їх відома розповсюджувачем чи споживачем інформації.

Цим правами інтернет-ресурси, користуються досить часто, свідомо поширюючи неправдиву інформацію та формуючи власний інформаційний контент.

Біль того, на теперішній час експерти медіа-ринку визнають наявність цілої мережі транзитних інтернет-ресурсів, які цілеспрямовано займаються дискредитацією як владних структур, так і політичних і громадських інститутів. Однак притягнути їх до відповідальності не має жодної правової підстави, у зв'язку з тим, що подібні що інтернет-ресурси уникають можливості реєструватися, як засіб масової інформації, а відповідно неможливо встановити їх власника. Таким чином, ми можемо сформулювати одну з найбільших проблем у сучасній вітчизняній системі комунікацій влади та суспільства.

З іншої сторони — обмеження діяльності інтернет-ресурсів може призвести до певної державної узурпації інформаційного простору. На наш погляд, вирішення означеної проблеми можливо в пошуку міжнародних підходів до розуміння природи та феномену нових мас-медійних ресурсів.

Зазначимо, що у рішенні Європейського суду з прав людини Інтернет визначається як інформаційно-комунікаційний інструмент, що відрізняється від друкованих ЗМІ: зокрема, у своєму потенціалі зберігання та передачі інформації. Електронна мережа на службі мільярдів користувачів у світі не є й потенційно і не може бути предметом аналогічної регламентації та контролю. Ризик завдання шкоди реалізації та користуванню правами та основоположними свободами людини, й зокрема — правом на повагу до приватного життя у зв'язку зі змістом та спілкуванням в Інтернеті певно є вищим, аніж той, на який може наражатися преса [7, 186].

Власне, цікавий іноземний досвід, щодо регулювання інформаційної мережі інтернет-ресурсів надає Канадська комісія з питань телерадіомовлення та телекомунікації, яку забезпечує державну інформаційну політику також і інтернет сегменту мас-медіа. Вона радить, характеризувати всі інтернет-ресурси, які містять ознаки засобів масової інформації наступним визначення: «Нові медіа — це медіа послуги, що поширюються через Інтернет та включають в себе широкий спектр комунікаційних продуктів і послуг із використанням відео, аудіо, графіки та буквено-цифрового тексту. Такі послуги включають, але не обмежуючись, відеоігри, електронну пошту, онлайн-послуги зв'язку, надсилання факсів, електронну комерцію та IP телефонію [8]».

У той же час, рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи зазначається, що стаття 10 (пункт 1) Європейської конвенції з прав людини дозволяє державам вимагати «ліцензування радіомовленнєвих, телевізійних або кінематографічних підприємств». Асамблея вважає, що радіомовлення та телебачення у цьому сенсі не включає Інтернет [9].

У зв'язку з цим, та на підставі прикладів законодавства західних країн, окреслимо основні принципи європейської інформаційної політики:

— захист і здійснення ідеалів загальноєвропейської спадщини, насамперед визнання свободи слова та інформації одним з найважливіших принципів демократичного суспільства і необхідною умовою прогресу й розвитку кожної людської особистості;

— забезпечення вільного руху інформації та ідей, захист плюралізму і рівності можливостей для всіх демократичних груп і політичних партій, створення умов для вільного формування поглядів і переконань;

— в умовах подальшого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій — підтримка дедалі повнішої реалізації права виражати, шукати, одержувати й передавати інформацію та ідеї незалежно від їхнього джерела;

— визнання необхідності узгодження рамок регулювання аудіовізуального

сектора у різних європейських країнах [10].

Водночас розвиток медіа у країнах, які притримувались принципів вільного ринку, призвів до виникнення протиріччя, яке набуло яскравого вираження у ХХ сторіччі. Вільна преса розцінювалася, як рушійна сила для поширення раціонального знання, але, як доводить досвід, ринкова конкуренція призвела до виникнення перших «баронів» вільної преси, що прагнули монополізувати інтелектуальний ринок. Тому тема державного втручання у діяльність преси, як ми бачимо, збуджувала чимало складних філософських дискусій. Різноманітні обґрунтування свободи друку, безумовно, містили спільні моменти [11, 38–37].

Не повністю погоджуючись з думкою Кін Джона, висловленою у роботі «Мас-медіа і демократія», ми підтримуємо його загальну позицію про необхідність існування державних інституцій, які мають забезпечувати правову регламентацію діяльності засобів масової інформації.

Зрозуміло, що насамперед йдеться про державні органи, які здійснюють державну реєстрацію ЗМІ. Необхідно підкреслити, що у країнах розвинутої демократії державний інститут реєстрації засобів масової інформації представлений досить широко.

В ідеалі діяльність державних регуляторів під час ліцензування має спрямовуватись на забезпечення громадських інтересів у сфері масової інформації. Власне, вітчизняна політика етатизму у регулюванні сфери масової інформації базується на «трьох китах» суспільного інтересу: багатоманіття ЗМІ, врахування інтересів всіх суспільних груп щодо доступу до інформаційної продукції та недопущення монополізації. Однак, сьогодні очевидно є необхідність розроблення нових підходів щодо переосмислення принципів державного регулювання у сфері медіа.

Загалом, як відзначають дослідники, метою будь-якої сучасної державної регуляторної політики є чотири аспекти:

- 1) задоволення вимог суспільства (наприклад, етичний аспект, релігійний аспект тощо);
- 2) реагування на вимоги законодавства (міжнародна угода, державна концепція або програма, указ президента, законодавство тощо);
- 3) реагування на вимоги ринку (податкова або фіскальна політика держави; монопольне або конкурентне середовище);
- 4) реагування на розвиток нових інформаційно-комунікативних технологій.

Водночас, усі регуляторні інструменти, які нині існують в Україні, можна систематизувати/класифікувати за трьома групами:

– ліцензування – процедура здобуття ліцензії на конкурсі (англ. – *licensing*) за такими наступними критеріями: задоволення умов ліцензії або змагання за неї на аукціоні;

– реєстрування (англ. – *registration*) – процедура або відмова реєстрації;

– повідомлення (англ. – *notification*) – суб'єкт інформаційної діяльності надсилає повідомлення про початок своєї діяльності регулятору, і воно приймається автоматично, відмовити в отриманні повідомлення регулятор не може.

З 1 березня 2006 р. контроль за додержанням вимог у сфері друкованих мас-медіа в Україні забезпечує Міністерство юстиції. Державній реєстрації підлягають всі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу, способу їх виготовлення. Перелік

підстав для відмови в державній реєстрації друкованих мас-медіа є вичерпним і встановлюється законом.

Здійснюючи порівняльний аналіз з європейським законодавством, відзначимо, що більшість країн-членів ОБСЄ вже застосовують систему попередньої реєстрації або повідомлення. Така система може, з одного боку, допомогти в ідентифікації послуг, що підлягають регулюванню, особливо якщо вони стосуються нових учасників ринку. З іншого — допомагати у застосуванні заходів впливу регулятором, полегшити майбутній контроль за дотриманням вимог законодавства і забезпечення прозорості інформації про мовників послуг.

Висновки отриманих результатів полягають в тому, що при формуванні державної інформаційної політики старі методи та інструменти втрачають сенс. Новітні медіа, перш за все, інтернет-ресурси стають головними механізмами формування громадської думки. Відповідно використання їх у процесі легітимізації влади потребує вироблення нової концепції інформаційно-комунікаційних відносин. Водночас залучення сучасних ЗМІ до забезпечення комунікації влади та суспільства передбачає також синхронне вдосконалення законодавства, що регулює інформаційну сферу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Луман. Н. Мирное время и история систем [Текст] / Никлас Луман; [Пер. В. Бакусева] // Логос. — 2004. — № 5. — С. 131—168.
2. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». [Текст]: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 313.
3. Конституція України [Текст]: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
4. Про друковані засоби масової інформації (пресу) [Текст]: Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
5. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [Текст]: Закон України від 23 верес. 1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.
6. Про інформаційні агентства. [Текст]: Закон України від 28 лют. 1995 р. № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 13. — Ст. 83.
7. Свобода вираження поглядів: практика Європейського суду щодо України [Текст] / [Інститут Медіа Права; за ред. Т. Шевченка, А. Балацької]. — К.: Фенікс, 2012. — 192 с.
8. Проценко Д. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід [Текст] / Д. Проценко Д. Тупчієнко. — К.: Організація з безпеки та взаємодії в Європі, 2012. — 110 с.
9. Регулювання послуг в сфері аудіовізуальних медіа [Електронний ресурс] / Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1855 (2009) / — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/903_rec_1855.htm.
10. Гнатюк С. Нормативно-правове регулювання діяльності аудіовізуальних ЗМІ в Європейському Союзі і в Україні: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] // С. Гнатюк. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/19.htm>.
11. Кін Джон. Мас-медіа і демократія [Текст] / Джон Кін; [пер. з англ. О. Гриценко]. — К.: К.І.С., 1999. — 134 с.