

УДК 342.95

Бойчук Ігор Михайлович,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри реклами та зв'язків з громадськістю
Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького

Копистинська Ірина Михайлівна,
кандидат філологічних наук, доцент,
завідувач кафедри реклами та зв'язків з громадськістю
Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

У статті акцентується увага на необхідності удосконалення і систематизації вітчизняного інформаційного законодавства. Оскільки нині сфера інформаційних відносин, як і розвиток інформаційного суспільства, регулюється надто великою кількістю нормативно-правових актів, це призводить до багатьох правових колізій. А відсутність чіткої ієрархічної системи законів спричиняє суперечливе тлумачення при застосуванні правових норм на практиці.

Ключові слова: інформаційне законодавство, систематизація, правові колізії, норми, суперечності, тлумачення.

Постановка проблеми. Вирішити окреслені проблеми міг би інформаційний Кодекс суспільства, який мав би відігравати роль постійної частини інформаційного законодавства, і в першу чергу визначив би предмет правового регулювання інформаційного права, встановив би принципи правового регулювання в інформаційній сфері, сформував систему основних інститутів, а також містив би детальний опис регулювання основних системоутворюючих правовідносин, як в процесі обігу інформації, так і в процесі забезпечення цього обігу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення нормативно-правового регулювання інформаційного законодавства на сучасному етапі було і залишається предметом багатьох наукових досліджень. Вивчалися окремі аспекти проблеми: нормативна і законодавча база, взаємини держави і медіа, роль громадських організацій, практика вирішення конфліктних питань тощо. А ось робіт, що стосуються створення інформаційного Кодексу – поки небагато. Правда, слід відзначити щодо цього праці О. Баранова. Решту необхідної інформації слід шукати у свіжих матеріалах парламентських слухань, засіданнях профільної комісії Верховної Ради та обговореннях у соціальних мережах. Цікавими, думається, будуть пропозиції авторів даної статті.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз інформаційного законодавства України, виявлення суперечливих положень, які поки ще не дозволяють медійникам стати реальною владою, внесення конкретних пропозицій, які які би могли поліпшити стан справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні формуються два напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання інформаційного законодавства: перший базується на доктрині англо-американської системи права (фрагментарне вирішення в окремих актах засад правового регулювання інформаційних відносин); другий – на доктрині романо-германської, континентальної системи права (визначення галузей законодавства та систематизація на рівні кодифікації).

Кодифікація дозволить забезпечити здатність правової системи (інформаційного права), що розвивається, закріпити свою внутрішню основу та в умовах розвитку, змін і вдосконалення – зберегти відносно стабільність інформаційного законодавства.

В Інформаційний кодекс також повинні увійти правові норми, які є загальними для суспільних відносин у різних сегментах інформаційної сфери та які в існуючій практиці

повторюються в тій чи іншій формі в різних спеціальних законах. Наприклад, у законах що регламентують діяльність ЗМІ (телебачення, друкована періодика, інформаційні агентства і т.п.) з деякими варіаціями повторюються норми, що визначають перелік інформації, забороненої для поширення. Безсумнівно, ці норми є загальними не тільки для цих видів діяльності, а й для інших, пов'язаних зі створенням інформації, тому вони повинні знайти відображення в Інформаційному кодексі і не повторюватися в спеціальних законах. Спеціальні закони в інформаційному законодавстві повинні створювати правове поле відповідне певним базовим інститутам інформаційного права [1].

Важливе місце в цьому напрямі посідає Концепція національної інформаційної політики України, яка стала результатом пошуку оптимальної форми надзвичайно складних інформаційних відносин між громадянами, суспільством і державою. Структурно документ побудований за розділами, які присвячені всім складникам інформаційної сфери: ЗМІ, новітнім інформаційним технологіям, видавничій, музейній, архівній та бібліотечній справам, кінематографії, рекламній, виставковій та науково-просвітницькій діяльності. Окремий розділ присвячено засадам інформаційної безпеки.

Концепція є стратегічним планом розвитку української інформаційної сфери і визначає основні напрями, засади та принципи національної інформаційної політики та механізм її реалізації. Вона має на меті створення умов для побудови в Україні розвинутого інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариства, забезпечення розвитку інформаційного простору, модернізацію інформаційної інфраструктури, інформаційних і телекомунікативних технологій, ефективного формування та використання національних інформаційних ресурсів, окреслення пріоритетів розвитку інформаційної сфери. Слід зауважити, що в запропонованій Концепції не звертається належна увага на захист інформаційного простору України від зовнішніх впливів.

Документом визначаються основні напрями інформаційної політики: забезпечення конституційних прав громадян на свободу слова та діяльності в інформаційному просторі України, недопущення втручання у зміст та внутрішню організацію інформаційних процесів, створення розвинутої інформаційної інфраструктури; збереження та ефективне використання державної та комунальної власності на підприємства та установи, які є об'єктами стратегічного значення, створення умов для розвитку та захисту прав суб'єктів права всіх форм власності на об'єкти національного інформаційного простору, розвиток ринку інформаційних ресурсів тощо; створення умов для своєчасного, якісного і ефективного інформаційного забезпечення громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування; адміністративний, технічний, правовий захист вітчизняного інформаційного продукту; додержання принципів Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, інтеграція України у світовий простір та інші напрями.

У Концепції містяться засади державної політики щодо ЗМІ, яка спрямована на вдосконалення правового поля функціонування ЗМІ, забезпечення вільного доступу всіх політичних сил (у тому числі опозиційних) до ЗМІ, недопущення цензури, захист як журналістів, так і громадян, установ і організацій від зловживань працівників ЗМІ, забезпечення прозорості в діяльності ЗМІ, запобігання зловживанню правом на свободу інформації, упорядкування національного телерадіоефіру, збалансування інтересів усіх мовників, забезпечення відкритості процедури ліцензування їх діяльності, розвитку ринку інформаційних продуктів і послуг, утвердження принципу пріоритетності вітчизняного виробника інформпродукту та ін.

В цілому реалізація Концепції національної інформаційної політики має стати одним із головних чинників забезпечення свободи слова в країні, зростання ролі ЗМІ у сфері соціально-культурного розвитку держави, створення сприятливих умов розвитку громадянського демократичного суспільства [2].

На подальший розвиток правових засад діяльності ЗМІ України неодноразово були спрямовані відповідні Постанови Верховної Ради України за результатами парламентських слухань. І хоча самі слухання були проведені 14 років назад, проте проблеми у сфері діяльності ЗМІ залишилися донині. Було зазначено, що відсутність достатніх, у тому числі й законодавчих, умов для виконання ЗМІ функцій інформування, громадської критики й контролю, а також

налагодження процесу комунікації між усіма складовими частинами суспільства; відсутність умов для економічної незалежності ЗМІ; неконституційне управління інформаційним простором з боку органів державної влади є основними передумовами обмеження конституційних прав громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань та застосування в системі українських ЗМІ прямої та опосередкованої цензури, хоч це беззастережно заборонено Конституцією України та інформаційним законодавством [3].

Також зазначалося, що ЗМІ, які прагнуть бути об'єктивними, нерідко під сумнівними приводами притягаються до відповідальності, переслідуються податковими та іншими контролюючими органами, а над незалежними журналістами чиняться фізичні розправи.

Демократична держава має прагнути до того, щоб не допускати закриття засобів масової інформації вольовими рішеннями без ухвали суду, перешкоджати їхній діяльності у будь-який інший спосіб, забезпечити цивілізовані антимонопольні норми діяльності усіх суб'єктів інформаційного ринку.

Орієнтуючись на європейські цінності, в Україні необхідно створити законодавчі передумови для забезпечення економічної незалежності ЗМІ, зокрема, шляхом скасування необґрунтованих обмежень на здійснення рекламної діяльності, переглянути механізм та порядок надання державної підтримки редакціям з метою забезпечення рівних умов діяльності засобів масової інформації різних форм власності.

У 2014 році відбулися парламентські слухання «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні». На них, зокрема, констатовано, що розбудова інформаційного суспільства для всіх його членів відкриває величезні економічні і політичні можливості [4].

Ще у 2007 році Верховною Радою України були затверджені основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рік. Цей час сплив, але ступінь розбудови інформаційного суспільства в нашій країні порівняно за світовими тенденціями і далі є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України. За цей час прийнято низку нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації. Необхідною умовою побудови інформаційного суспільства є процес інформатизації, що означає широкомасштабне застосування відповідних технологій для задоволення інформаційних і комунікаційних потреб громадян, ринку та держави [10].

Сьогодні процеси розвитку інформаційного суспільства в Україні не узгоджені між собою, розпоширені за гілками влади, коштами, методами та засобами, мають недостатнє фінансування. В Україні на державному рівні було здійснено декілька спроб оптимізувати державне управління інформаційною сферою, проте до суттєвих зворушень це не привело. Ще у 2005 р. була пропозиція утворити при Президентові України консультативно-дорадчий орган – Національну раду з питань інформаційного суспільства. Але ця ідея так і залишилась на папері. При цьому в Україні фактично з однаковими повноваженнями у сфері інформатизації діє два державних органи: Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Крім цього, питаннями інформатизації займаються ще близько десяти інших державних органів. Можливий сценарій для України – створення принципово нового державного органу, наприклад, міністерства, беручи до уваги досвід інших країн, чи іншого центрального органу виконавчої влади, який буде здійснювати регулювання всього спектру діяльності в інформаційно-комунікаційній сфері [7].

Разом з тим ситуація в країні розгорнулася в такий спосіб, що необхідно звернути увагу на загрози і ризики відкритого інформаційного суспільства. Виникла проблема: як нам співіснувати, коли ми створюємо інформаційне суспільство, а по сусідству діє система дезінформації українського суспільства, яка намагається дезінформувати як свого споживача і громадянина, так і нашого споживача і громадянина. Тож сьогодні йдеться не лише про розвиток інформаційного

суспільства, але й про його захист, зокрема про інформаційну безпеку та захист національних інтересів України.

Проблема пов'язана з наслідками останніх років, коли почалась боротьба за монополізацію телерадіопростору. За висновками комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, що неодноразово оприлюднювалися, сьогодні в медіапросторі є кілька фінансово-політичних угруповань, які фактично тотально монополізували телерадіопростір. Більше того, через видачу ліцензій цифрового мовлення, якщо нічого не зміниться, то в 2015 р, коли у відповідності до Женевської угоди перейдемо на цифрове мовлення, у нас буде група людей, яка через кіпрську компанію та через офшорних засновників багатьох вітчизняних телекомпаній фактично буде контролювати повністю телепростір України.

Наприклад, група компаній «Інтер» отримала 8 ліцензій для цифрового мовлення. Але згідно Закону України «Про телебачення і радіомовлення», одна фізична або юридична особа може отримати лише одну ліцензію. Тож Національна рада з питань телебачення і радіомовлення лише в справі групи компаній «Інтер» 8 разів порушила чинне законодавство. По інших компаніях – подібна ситуація.

Тому необхідно анулювати рішення про видачу цифрових ліцензій і по-новому, під стратегію розвитку в Україні цифрового мовлення, ухвалити всі рішення. Більшість регіональних мовників не отримували ліцензії цифрового мовлення по одній простій причині: сума грошей, які вони повинні платити і платять уже кілька років, є настільки велика, що будь-який регіональний державний чи комунальний мовник практично не може її заплатити.

Друга проблема пов'язана з тим, що сьогодні на інституційному рівні фактично не має моделі не те що управління, а і координації діяльності інформаційного простору. Структури, які створені, уповноважені чи Верховною Радою, чи Президентом, працюють розрізнено і не мають чіткої системи комунікацій, а мають тісно взаємодіяти. Загалом необхідна нова і зрозуміла державна політика в інформаційній сфері та інформаційний суспільний розвиток як складова цієї інформаційної політики [8].

Накладаючи певні обмеження на інформаційний продукт телебачення, радіо та друкованих ЗМІ, поза увагою залишається контроль за якістю інформації, яка поширюється через мережу Інтернет. Причиною цього є те, що Цивільний кодекс України та закони «Про друковані засоби масової інформації в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» не визнають Інтернет-ресурси як ЗМІ, що у свою чергу створює підґрунтя для масових зловживань свободою слова на сайтах глобальної мережі. В теоретичному аспекті така ситуація була виправлена із прийняттям Закону України «Про захист суспільної моралі», який безпосередньо покликаний захистити суспільство від продукції (в т.ч. інформаційної), що негативно впливає на суспільну мораль. Передбачається, що така продукція може поширюватися, серед інших, і електронними ЗМІ. В той же час, механізм реалізації контролю за інформацією, що розповсюджується в мережі Інтернет, не визначений, оскільки в Україні відсутній реєстр електронних ЗМІ [9, с. 268-275].

Сучасний стан розвитку інформаційно-комунікативних технологій у поєднанні зі світовими глобалізаційними перетвореннями вже не допускає бачення інформаційного суспільства як частини суспільства, обмеженого кордонами певної держави, а має розглядатися як національний сегмент глобального інформаційного суспільства. Саме з цих позицій сучасна вітчизняна наука має сприймати становлення інформаційного суспільства як пріоритетний напрямок розвитку, як фундаментальну передумову повноцінної інтеграції нашої держави в європейські та загальносвітові процеси, подальшого будівництва зрілого громадянського суспільства, правової держави та демократії, забезпечення конституційних прав людини та громадянина в інформаційній сфері, що закріплюються Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [10].

Отже, саме інформаційне суспільство уособлює інформаційно-технологічні зміни нового тисячоліття і являє собою сутнісну характеристику сучасного життя людства. Інформаційне суспільство є важливим чинником демократизації громадського життя на внутрішньополітичному рівні розвитку держави, а також створення наднаціональних структур на зовнішньополітичному

рівні, що разом узяті значною мірою сприяє зрушенню можливостей збереження або формування владними засобами «закритого суспільства».

Становлення в Україні відкритого суспільства неможливе без інтеграції національного інформаційного простору з глобальним, але це має і негативні наслідки. Зауважимо, що в наш час у публічному дискурсі знову поширилися такі поняття, як «інформаційні війни», «інформаційна зброя» та «інформаційна безпека». У зв'язку з подіями в Україні розвинуті держави в черговий раз звернули увагу на подальший розвиток і вдосконалення інформаційних технологій.

Захист інформаційного простору України та протидія зовнішнім інформаційно-психологічним впливам потребує удосконалення правового механізму розповсюдження та/або ретрансляції телерадіопрограм ЗМІ на території України. В проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав» вносяться відповідні зміни та доповнення до законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» та Кодексу адміністративного судочинства України. Проте вказаний законопроект так і не набув чинності. Тому залишаються актуальними питання, пов'язані із заборонаю на території України ретрансляції теле- та/чи радіопрограм, що містять заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу України, розв'язування агресивної війни або воєнного конфлікту; розпалювання міжнародної ворожнечі чи ненависті [11].

Висновки. Органи державної влади мали би прислухатися до численних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання інформаційного законодавства, гарантувати недопущення практики перешкоджання діяльності засобів масової інформації.

Розв'язання владними структурами основних питань, пов'язаних з правовими аспектами функціонування вітчизняних ЗМІ, утвердженням свободи слова, соціальним захистом журналістів, надасть можливість вітчизняним ЗМІ розвиватися на рівні європейських стандартів й утверджуватися на засадах демократії, гласності та плюралізму [12].

Список використаних джерел

1. Баранов О.А. Принципи формування Інформаційного кодексу // Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф, м. Харків, 26 жовтн. 2012 р. / редкол.: С. Г. Серьогіна, В.Г. Пилипчук, І.В. Яковюк. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – С.12-17
2. Про Концепцію державної інформаційної політики: Проект Закону України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=70468&cat_id=77741.
3. Про рекомендації учасників парламентських слухань «Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236/97-вр>.
4. Про підсумки парламентських слухань «Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стану інформаційної безпеки України»: Постанова Верховної Ради України від 07.06.2001 № 2498-III // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2498-14>.
5. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 № 928/2000 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>.
6. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>.
7. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997

- № 539/97-ВР // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>.
8. Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, дальшого утвердження свободи слова в Україні: Указ Президента України від 09.12.2000 № 1323/2000 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1323/2000>.
 9. Припхан І.І. Свобода слова та захист суспільної моралі: нормативно-правовий аспект // Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні: матеріали наук.-практ. конф., присвяченої 60-річчю проголошення Загальної декларації прав людини, (Івано-Франківськ, 28 лист. 2008 р.) / під. ред. В.І. Кафарського. – Івано-Франківськ, 2008. – С. 268-275.
 10. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
 11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав: Проект Закону України від 07.07.2014 р. N 4263а // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JG3AF68I.html.
 12. Юристи пропонують законодавчо позбавити державні і комунальні ЗМІ неконкурентних переваг // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/news/2010-09-29/56236>.

Бойчук І. В., Копыстынская И. М. Проблемы усовершенствования нормативно-правового регулирования информационного законодательства в Украине

В статье акцентируется внимание на необходимости усовершенствования и систематизации отечественного информационного законодательства. Поскольку ныне сфера информационных отношений, как и развитие информационного общества, регулируется слишком большим количеством нормативно-правовых актов, это приводит к многим правовым коллизиям. А отсутствие четкой иерархической законодательной системы приводит к противоречивым толкованиям при применении правовых норм на практике.

Ключевые слова: *информационное законодательство, систематизация, правовые коллизии, нормы, противоречия, толкование.*

Boychuk I. V., Kopystynska I. M. Problems of improving the regulatory and legal regulation of information legislation in Ukraine

The article focuses attention on the need to improve and systemize the domestic information legislation. Since now the sphere of information relations, like the development of the information society, is regulated by too many normative legal acts, it causes many legal conflicts. And the absence of a clear hierarchical legislative system leads to contradictory interpretations when applying legal norms in practice

Key words: *information legislation, systematization, legal conflicts, norms, contradictions, interpretation.*

Надійшла до редакції 1 вересня 2017 р.

