

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ: ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА ІСНУЮЧІ ПРОТИРІЧЧЯ

Доведено необхідність усунення дублювання функцій органами державної влади під час реалізації державної інформаційної політики та визначаються шляхи підвищення її ефективності.

It is proved in article the necessity of doubling functions elimination by public authorities during their public information policy realization and ways of its effectiveness are defined.

Ключові слова: органи державної влади, інформаційна сфера, державна інформаційна політика.

Конституція України гарантує право кожного на вільний пошук, збирання, використання та поширення інформації (стаття 34). Сьогодні, в аспекті зростання ролі масової інформації як каталізатора подальшого суспільного розвитку, неухильне отримання цього права набуває надзвичайної актуальності, зокрема, з огляду на трансформаційні та глобалізаційні процеси, які відбуваються у глобальному інформаційному просторі. Без перебільшення можна зазначити, що саме інформація стала організаційною і об'єднавчою силою, товаром, а методи її трансляції трансформувалися у способи впливу на формування громадянської свідомості провідних демократичних країн. Відомий англійський дослідник Дж. Кін влучно зауважив, що в демократичному суспільстві уявлення про свободу “інформації” та процес її переосмислення завжди будуть незавершеними, натомість суспільство, де все визначається владою грошей або владою держави, де немає суперечок про свободу поглядів і самовираження, є суспільством, що вмирає, або вже мертвим [1, с. 129].

Від початку державної незалежності України зроблено суттєві кроки щодо формування, розширення та захисту вітчизняної інформаційної сфери. Разом з тим, аналіз ефективності впровадження державної інформаційної політики вимагає об'єктивних висновків щодо наявного юридичного інструментарію та бази управлінських рішень, якими на сьогодні врегулюється увесь спектр відносин в інформаційній сфері.

Постановка завдання даної статті полягає в дослідженні ролі, завдань і функціональних повноважень центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, зокрема вивчення питання їх функціональних повноважень та механізму взаємодій під час реалізації основних засад державної інформаційної політики як особливого чинника демократичного державотворення в Україні.

Законом України “Про інформацію” визначено, що державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Головними напрямками і способами її є: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації. Державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції [3].

Спеціально вповноваженим органом виконавчої влади з забезпечення державної політики в інформаційній та видавничій сферах є Державний комітет телебачення та радіомовлення (Держкомтелерадіо), основними завданнями якого, зокрема є: участь у формуванні та реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах, у сфері захисту суспільної моралі; сприяння реалізації конституційного права на свободу слова, координація діяльності в інформаційній та видавничій сферах; здійснення державного регулювання та контролю в інформаційній та видавничій сферах [7]. Діяльність Держкомтелерадіо спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України (з гуманітарних питань), а Голова призначається і звільняється Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Водночас відповідно до Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також реалізацію регуляторних повноважень здійснює Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада) – конституційний колегіальний орган, що постійно діє [5]. Водночас відповідно до іншого Закону України “Про телебачення і радіомовлення”. Нацрада була визначена як спеціальний конституційний, позавідомчий державний орган, що постійно діє [2].

Варто зазначити, що з 1 січня 2001 р. Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” внесено зміни до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”. Так, слова “Державний комітет телебачення і радіомовлення України” замінено словами “спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань телебачення і радіомовлення” у відповідних відмінках. Насправді Держкомтелерадіо до української сфери телебачення і радіомовлення має здебільшого семантичне відношення – схожість слів та практична відсутність реальних повноважень, оскільки державне регулювання цієї сфери здійснюється відповідно до

Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору, який розробляє та затверджує Нацрада згідно з визначеними законами України принципами, завданнями та пріоритетами.

Тож реальний вплив на цю сферу здійснюють вісім членів Нацради, чотири з яких обираються шляхом голосування народних депутатів Верховної Радою України, чотири – призначаються указами Президентом України, що робить зазначений конституційний орган, з одного боку, незалежним у своїй діяльності, а з іншого – фактично безвідповідальним за здійснення регуляторних функцій, передбачених законодавством України у сфері телерадіомовлення, суть яких полягає у такому: ліцензуванні телерадіомовлення; ліцензуванні провайдерів програмної послуги; участі в розробці та погодженні проекту Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України і Плану використання радіочастотного ресурсу України в частині смуг радіочастот, виділених для потреб телерадіомовлення; розробці умов використання та визначення користувачів радіочастотного ресурсу, виділеного для потреб телерадіомовлення; забезпеченні і сприянні конкуренції телерадіоорганізації усіх форм власності відповідно до вимог законодавства, створення умов щодо недопущення усунення, обмеження чи спотворення конкуренції у телерадіоінформаційному просторі тощо [5].

Разом з тим у Законі України “Про телебачення і радіомовлення” зазначено, що саме Верховна Рада України і Президент України визначають державну політику щодо телебачення і радіомовлення, законодавчі основи її реалізації, гарантії соціального і правового захисту працівників цієї сфери. До повноважень Кабінету Міністрів України належить забезпечення реалізації державної політики щодо телебачення і радіомовлення, координація діяльності міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади у цій сфері. Щоправда, розробка і затвердження згаданого Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору покладається виключно на Національну раду.

Очевидним є парадокс владних повноважень фактично на найвищому рівні виконавчої влади, оскільки де-юре Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, забезпечуючи реалізацію державної політики щодо телебачення і радіомовлення, має керуватися затвердженим Нацрадою Планом розвитку. Фактично до повноважень Держкомтелерадіо входить управління державним телебаченням і радіомовленням України (36 телерадіокомпаній із 1610 зареєстрованих в Україні на 1 січня 2008 р.), на яких покладається забезпечення реалізації інформаційної політики держави.

Водночас повноваження Національної ради полягають в участі у розробці і реалізації державної політики у сфері телерадіомовлення, здійсненні аналізу стану телерадіомовлення в Україні; прийнятті рішень про створення та розвиток каналів мовлення, мереж мовлення, телемережі; визначення порядку технічної розробки багатоканальних телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу та порядку проведення конкурсів на технічну розробку, обслуговування та експлуатацію таких телемереж; замовлення розробки висновків щодо електромагнітної сумісності радіоелектронних засобів мовлення; сприяння включенню телерадіоорганізацій України до світового інформаційного простору і здійсненню їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів; узагальнення практики застосування законодавства у сфері телерадіомовлення, участь у розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері, здійснення співробітництва з питань телебачення і радіомовлення з міжнародними організаціями, з органами державної влади та неурядовими організаціями інших країн тощо [5].

Варто зауважити, що з прийняттям 12 січня 2006 р. змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” було створено ще одну правову колізію щодо визначення державного органу ліцензування провайдерів кабельного телебачення, оскільки відповідно до зазначеного акту цим органом є Нацрада, а відповідно до Закону України “Про телекомунікації”, зазначене ліцензування здійснює Національна комісія електрозв’язку – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який підконтрольний Президенту України.

Національна комісія електрозв’язку є органом регулювання у сфері телекомунікацій, який вносить пропозиції до органів державної влади щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів, стандартів у сфері телекомунікацій (тоді як Нацрада позбавлена такого права), видає нормативні акти з питань, що належать до компетенції НКРЗ, та контролює їх виконання, забезпечує державний нагляд за додержанням суб’єктами ринку законодавства про телекомунікації, приймає в межах своєї компетенції рішення, які є обов’язковими для виконання суб’єктами ринку телекомунікацій, накладає адміністративні стягнення до суб’єктів ринку телекомунікацій, забезпечує рівні умови діяльності у сфері телекомунікацій, досудове вирішення спорів між операторами, провайдерами телекомунікацій щодо взаємоз’єднання телекомунікаційних мереж, веде реєстр операторів, провайдерів телекомунікацій.

Зазначимо, що Національна комісія електрозв’язку здійснює ліцензування та реєстрацію у сфері надання телекомунікаційних послуг, зокрема в телемережах. Причому поняття “телемережі” Закон України “Про телекомунікації” трактує, як телекомунікаційні мережі загального користування, що призначаються для передавання програм радіо- та телебачення, а також інших телекомунікаційних і мультимедійних послуг і можуть інтегруватися з іншими телекомунікаційними мережами загального користування [6].

Протиріччя між двома зазначеними законами призвели до чисельних судових позовів провайдерів до Нацради.

У сфері друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств відповідно до законодавства державну реєстрацію здійснює Міністерство юстиції (Мін’юст). Зазначимо, що до 2005 р. функції реєстрації були покладені на Держкомтелерадіо. Окрім того, Мін’юст є головним розробником прийнятого в першому читанні Верховною Радою України законопроекту “Про внесення змін до деяких законів України щодо

забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації”, а також проекту закону України “Про реформування державних та комунальних друкованих засобів масової інформації” та проекту закону України “Про доступ до інформації”, що також свідчить про втрату престижності Держкомтелерадіо як провідного державного органу в інформаційній сфері.

Тобто констатуємо, що за останні роки Державний комітет телебачення та радіомовлення як спеціально уповноважений орган виконавчої влади із забезпечення державної політики в інформаційній та видавничій сферах був фактично позбавлений контрольних функцій у галузі телебачення та радіомовлення, функцій реєстратора в галузі друкованих ЗМІ, інформаційних агентств та законодавчої ініціативи у сфері вдосконалення вітчизняного інформаційного законодавства.

Міністерство транспорту і зв'язку є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики в галузі транспорту, надання послуг поштового зв'язку, телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України тощо [7]. Окрім того, розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Концепції державної програми впровадження цифрового мовлення” Мінтрансзв'язку було визначено замовником цієї програми. Відповідно до зазначеної концепції проект зазначеної програми мав бути внесений до розгляду Уряду до у квітні 2007 р.

Разом з тим негативна позиція Нацради щодо цієї програми загальмувала впровадження в Україні цифрового мовлення (яке має бути впроваджене до 2015 р.) вже більше ніж на два роки. Спершу це пояснювалось опікуванням над соціально незахищеними верствами населення та вимогою внесення до проекту програми пункту щодо державного субсидювання розповсюдження серед населення декодерів сигналу. Проте ця ідея є абсурдною, оскільки, враховуючи тривалі строки впровадження цифрового мовлення та стрімкий технологічний розвиток, що його супроводжує, знизить вартість зазначених пристроїв щонайменше в декілька разів.

Наступне зауваження стосувалося визначення формату майбутнього мовлення: замість запропонованого замовником програми Міністерством транспорту та зв'язку сучасного MPEG-4, Національна рада наполягала на впровадженні морально застарілого формату MPEG-2, ґрунтуючись на його порівняній дешевизні. Пояснень щодо такої позиції може бути декілька: починаючи від значної вартості зазначеної програми (понад 3 млрд грн), її стратегічної значущості для майбутнього і, закінчуючи особистими амбіціями членів Нацради та потенційною загрозою, яку становить для ролі цього органу цифрове мовлення. Оскільки, окрім підвищення якості сигналу, згаданий формат MPEG-4 дозволяє на одній частоті розміщувати вісім каналів, тобто збільшення частотного ресурсу країни практично на порядок знімає проблему дефіциту радіочастотного ресурсу і таким чином фактично знівелює необхідність державного ліцензування. Окрім того, цифрове мовлення поєднує телебачення, зв'язок та Інтернет – тобто поняття масової комунікації набуває нового змісту та значно розширених можливостей.

Практичним результатом цих міжвідомчих протистоянь стало те, що зазначена програма, фактично розроблена в 2006 р., була затверджена Урядом у листопаді 2008 р. та майже одразу призупинена Президентом України.

У свою чергу, Держкомтелерадіо також проводить політику переорієнтації зазначеної програми на власну користь, аргументуючи це тим, що Концерн радіомовлення, радіозв'язку та телебачення (Концерн РРТ), на базі якого розбудовуватиметься цифрова мережа, входить до його сфери управління. Зазначимо, що року Концерн РРТ входив до сфери управління Мінтрансзв'язку, та в 2007 р. рішенням Кабінету Міністрів його було передано у підпорядкування Держкомтелерадіо. Це дещо підсилює управлінські функції останнього, оскільки це підприємство по-суті є монополістом у сфері ефірної трансляції телерадіопрограм українських телерадіокомпаній.

Натомість Мінтрансзв'язку залишається підпорядкованим ще один монополіст у сфері зв'язку – Українське державне підприємство поштового зв'язку “Укрпошта”, до складу якого входить державне підприємство (ДП) “Преса”, діяльність якого полягає у задоволенні потреб фізичних і юридичних осіб у періодичних і неперіодичних виданнях, іншій друкованій продукції на території України та за її межами. Разові тиражі загальнодержавних і зарубіжних видань, що розповсюджуються:

- передплатний – понад 16 млн прим.;
- разовий усіх груп видань (у т. ч. місцевих), що розповсюджуються підприємствами зв'язку за передплатою – понад 23 млн прим.

Зазначимо, що в Україні існує механізм державної підтримки засобів масової інформації. Зокрема, частина витрат на розповсюдження періодичної преси щорічно компенсується з державного бюджету на суму близько 20 млн грн. Тоді як щорічна державна підтримка преси становить мізерну суму від 200 до 500 тис. грн (рисунок).

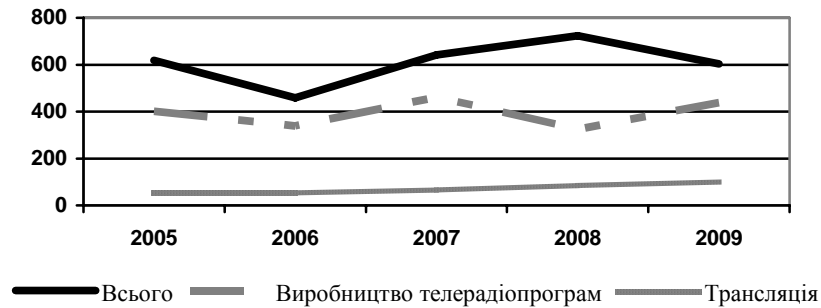


Рисунок. Витрати коштів державного бюджету на систему Держкомтелерадіо (млн грн)

Але найвагомішою статтею є підтримка державних телерадіокомпаній, яким за бюджетними програмами “Виробництво та розповсюдження програм телерадіопрограм” і “Трансляція телерадіопрограм, вироблених для державних потреб”, щороку передбачається близько 500 млн грн. Фактично ці кошти йдуть на утримання державних телерадіокомпаній, що по-перше, суперечить законодавству, по-друге, цей обсяг фінансування є недостатнім, а по-третє, процес розподілу коштів Держкомтелерадіо є непрозорим, відсутні чіткі критерії для формування держаного замовлення тощо. Як результат – частка аудиторії єдиної державної Національної телекомпанії не перевищує 2 %.

Пауел Дж. Бінгем зазначав, що в сучасному світі повноцінній демократії притаманні такі характеристики – вільна та критична преса, доступ до електронних засобів масової інформації, свобода пересування та залучення до політичної діяльності, свобода від упередженого судового переслідування [13, с. 180]. Вільному формуванню суспільної думки заважають як старомодні втручання владних структур, так і нові технології маніпулювання пасами (приводами) механізмів інформаційної політики.

Одним з найяскравіших прикладів цього твердження є наявність у законодавстві України Закону “Про захист суспільної моралі”, яким визначено, що одними з основних напрямів державного регулювання обігу інформаційної продукції, що впливає на суспільну мораль, є: формування єдиної комплексної системи забезпечення захисту моральних засад і утвердження здорового способу життя у сфері інформаційної діяльності, освіти та культури; недопущення пропаганди в електронних та інших засобах масової інформації культури насильства, жорстокості, поширення порнографії; впровадження експертної оцінки відео-, аудіо-, друкованої інформації та інформації на електронних носіях, розроблення механізмів і методик віднесення її до такої, що завдає шкоди суспільній моралі.

З метою реалізації та додержання вимог чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі створено Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі, яка має право вносити пропозиції стосовно притягнення засобів масової інформації та їх керівників, які порушують законодавство у сфері захисту суспільної моралі, до передбаченої законом відповідальності [4]. У свою чергу нагляд за дотриманням відповідно до законодавства про захист суспільної моралі здійснює і Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. За великим рахунком ці органи можуть виконувати функції державного цензора, що по-перше, заборонено Конституцією України, а по-друге, суперечить європейським стандартам у сфері медіа.

Отримані результати дають підставу стверджувати, що, незважаючи на масштабність змін у політичній системі і економічних відносинах, Україна досі характеризується як країна “перехідного типу”. Не в останню чергу це пов’язано з остаточною невизначеністю завдань і повноважень різних органів влади щодо впровадження державної інформаційної політики і, як наслідок цього, відсталістю розвитку інформаційної сфери у порівнянні з європейськими країнами.

Роблячи висновки з проведеного дослідження, слід зазначити, що існують випадки побудови конституційно-правових засад державного управління в інформаційній сфері України на правових колізіях. Як показує практика, в діяльності центральних органів виконавчої влади під час реалізації ними основних принципів державної інформаційної політики існують непоодинокі випадки дублювання завдань та повноважень, міжвідомчі протистояння, наслідком яких є нерегульовані розбіжності щодо оптимальних шляхів та способів виконання поставлених завдань. На практиці відсутня нормативно-правова база, на основі якої можливе забезпечення здійснення необхідного в демократичному суспільстві громадського контролю за діяльністю органів влади, зокрема законодавчо не врегульованим залишається питання доступу до суспільно значущої інформації, якою володіють суб’єкти владних повноважень.

Оскільки сучасна історія ще не знає прикладів вирішення складних соціально-економічних завдань у демократичних державах в умовах неефективної системи державної влади, що в першу чергу стосується інформаційної політики, очевидно є важливість здійснення якомога точнішого прогнозування позитивних і негативних наслідків процесів конвергенції, глобалізації та трансформації, які відбуваються у вітчизняній інформаційній сфері, та визначення шляхів підвищення ефективності функціонування системи відповідних органів державної влади.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України // ВВР України. – 2000. – № 27. – Ст. 213.
2. Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” : Закон України // ВВР України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.
3. Про інформацію : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 48 – Ст. 650.
4. Про захист суспільної моралі : Закон України // Офіц. вісн. України – 2003. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 2736.
5. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України // Голос України. – 1997. – № 196.
6. Про телекомунікації : Закон України // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51 – Ст. 2644.
7. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення та радіомовлення України. Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 52. – Ст. 2102.
8. Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України : Постанова Кабінету Міністрів України // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 23. – Ст. 1716.
9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 3020.
10. Про програми реструктуризації об'єднань “Укртелекому” і “Укрпошта” : постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 1998 р. № 1. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
11. Про схвалення Концепції державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення : Розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 48. – Стор. 85. – Ст. 3204.
12. *Кін Джон*. Мас-медіа і демократія / Джон Кін ; [пер. з англ. О. Грищенко]. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.
13. *Пауел Дж.* Бінгем. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Бінгем Дж. Пауел ; [пер. з англ. О. В. Христенко, В. К. Горбатюка]. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.

Надійшла до редколегії 27.04.2009 р.