

нікація почала забезпечувати трансляцію інформації між політичною і соціальною системами, а ЗМІ, з допомогою яких вона здійснювалася, стали досить важливим політичним інститутом.

Законодавче забезпечення діяльності ЗМІ

На початку 1990-х років лідери посткомуністичної України були переконані в ефективності транзитологічної схеми переходу країни від авторитаризму до демократії. Саме через це було публічно проголошено два основні постулати цієї схеми: особиста свобода як основа розвитку країни і невинне наближення України до західного зразка представницької демократії.

Створення законодавчої бази в інформаційній сфері відбувалося достатньо швидко і ефективно. Розробники законопроектів намагалися закласти в них так звану ідеальну модель взаємин між державою і громадянином, а також між державою і виробниками інформаційного продукту.

Уже 2 жовтня 1992 р. Президент України Л.Кравчук підписав Закон України «Про інформацію». Закон визначив основні принципи інформаційних відносин, назвав суб'єкти і об'єкти інформаційної діяльності, передбачив механізми їх взаємодії. Закон трактував інформацію як товар, що створило юридичні передумови для проникнення ринкових відносин в інформаційну сферу. Були задекларовані відкритість, доступність інформації і свобода її обміну, повнота і точність, законність отримання, використання, поширення і зберігання інформації. Відповідно формувалися і гарантії права на інформацію, зокрема, що право на інформацію є «обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування». Законом передбачалося створення спеціальних інформаційних служб у державних органах, які мали забезпечувати доступ до інформації, статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів.

Разом із тим Закон залишав «командні висоти» в руках держави, що згодом дозволило державним лідерам досить вільно трактувати деякі його положення. Йдеться про такі розмиті норми, як «здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про інформацію» і «встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію». Контрольний і наглядовий механізм з боку держави не був прописаний. Крім того, не були передбачені державні реєстри інформації, що віддавало на відкуп чиновникам право відбору інформації під час її офіційної публікації. Однак на тлі пострадянської ліберальної ейфорії голоси окремих критиків, у тому числі й зарубіжних (ОБСЄ, Ради Європи), не були почуті.

У 1992 р. був ухвалений Закон України «Про друковані засоби масової інформації (друку) в Україні». Він також був внутрішньо суперечливим і поєднував жорсткі державницькі позиції (державна реєстрація

ЗМІ, можливість відмовити в реєстрації) з демократичними принципами, такими, як заборона цензури і обмеження на переслідування журналістів за професійну діяльність.

Ключове значення для розвитку комунікаційної сфери мав Закон України «Про телебачення і радіомовлення», прийнятий 21 грудня 1993 р. Погляди політичних лідерів на принципи організації телекомунікаційної сфери були закладені в 12-й статті цього Закону: «...основу національного телебачення і радіомовлення України становлять державні телерадіоорганізації, які утримуються за кошти державного бюджету і забезпечують трансляцію на всю територію чи відповідний регіон України і зарубіжну аудиторію». Отже, державні телерадіокомпанії на законодавчому рівні отримали преференції у вигляді бюджетного фінансування. І хоча Закон проголошував рівність прав державних і недержавних компаній, стартова площадка для розвитку саме державного телебачення була створена. Питання було лише в тому, хто і наскільки ефективно використовує цю перевагу.

В ухваленому документі був урахований світовий досвід у сфері інституціональних відносин. Зокрема, за аналогією з деякими західними демократіями в Законі передбачалося створення лише одного позавідомчого дозвольно-контролюючого органу — Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Закон захищав досить слабкий телевізійний простір України і від масового вторгнення іноземних інвесторів, обмеживши їх обсяг в статутному фонді телерадіокомпаній 30%. Через 14 років після ухвалення цього Закону можна впевнено стверджувати, що ця норма стримала на першому етапі вторгнення іноземного капіталу в таку витончену і делікатну сферу, як телерадіоєфір.

Були передбачені також і антимонопольні обмеження: «телерадіоорганізаціям, що ведуть мовлення загальнонаціональними каналами, не можуть надаватися в користування одночасно більш як половина каналів мовлення на територію всієї країни, області, міста чи іншого регіону».

Установлюючи 50-відсоткову квоту програм національного виробництва, стаття 8 дотримувалася положень ст. 10 Європейської конвенції про транскордонне телебачення 1989 р.

6-та стаття Закону забороняла цензуру, однак ця заборона не була всеохоплюючою, оскільки розуміла «цензуру» лише як «контроль над ідеологічним змістом передач». При цьому дозволялося контролювати зміст «інформації, що охоронялася законом». Це положення не можна не визнати двозначним. Воно могло тлумачитися як заборона на попередню цензуру з одночасним дозволом державним органам здійснювати контроль за інформацією, яка оберігається законом. Водночас ця норма дозволяла в прихованому вигляді здійснювати цензуру з «ідеологічних» мотивів, що й відбувалося надалі досить регулярно. Загострення по-

літичної боротьби в 1993 р., початок інформаційних війн, викид компромату через ЗМІ стимулювали президента Л.Кравчука пролобіювати у Верховній Раді України Закон «Про внесення змін і доповнень до положень законодавчих актів України, що стосується захисту честі і гідності та ділової репутації громадян і організацій».

Особливих змін у міжелітні протистояння він не вніс, а ось можливостей для подання в суд на газети і журналістів з матеріальним позовом закон надав. Саме на основі цього Закону з середини 1990-х років відбулося декілька гучних процесів з приводу мільйонних позовів до ЗМІ з боку окремих політиків.

Завершував першу хвилю законотворчості Закон України «Про інформаційні агентства», ухвалений 1995 р. Закон прирівнював правовий режим інформаційного агентства до правового режиму будь-якого іншого засобу масової інформації. Загалом він містить достатньо серйозно пророблені процесуальні норми, зв'язані з реєстрацією інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності. Крім того, у зв'язку з тим, що регулювання діяльності українських інформаційних агентств виключено із законів про телебачення і радіомовлення і про друк, законодавець змушений був дублювати в Законі України про інформаційні агентства низку норм, які встановлювали, наприклад, права журналістів інформаційних агентств, гарантії свободи їхньої діяльності, вимоги до змісту вихідних даних, норми про спростування інформації та інші положення, характерні для законодавства про засоби масової інформації. Одним з найбільших недоліків цього Закону став розширений, порівняно з іншими законами про ЗМІ, перелік обмежень на свободу поширення інформації.

Прийнята в 1996 р. Конституція України закріпила право громадян на свободу думки і слова. Вона гарантувала вільне висловлення своїх поглядів і переконань. Декларувалося право збирати, зберігати, використовувати і розповсюджувати інформацію, крім випадків, передбачених законом.

У Конституції були розподілені повноваження між державними органами, компетентними регулювати відносини у сфері телебачення і радіомовлення. Була виписана процедура призначення голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, а також членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Здавалося, Україна за п'ять років на законодавчому рівні повною мірою гарантувала права і свободи в сфері ЗМІ, розробила правові механізми для розвитку масової комунікації. Однак реалії політичної боротьби вносили свої корективи і в законотворчий процес. Своєрідні погляди Президента України Л.Кучми на роль ЗМІ зумовили появу Законів, які суперечили логіці уже прийнятого законодавства. Йдеться, в першу чергу, про Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засоба-

ми масової інформації» (1998) і «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1998). Фактично, був створений законодавчий механізм бюджетної підтримки ЗМІ, лояльних до чинної влади.

Протистояння між Президентом України Л.Кучмою і Головою Верховної Ради України О.Морозом напередодні виборів 1998 р. спричинило появу ще одного закону «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України». Прийняття Закону мало легітимізувати створення Суспільного телебачення на базі ТРК «Гурт», орієнтованого на О.Мороза. Унаслідок складних політичних маневрів Закон був прийнятий, але суспільного телебачення немає і до сих пір.

Варто зазначити, що Закон був суперечливим і відображав сучасну політичну кон'юнктуру. З одного боку, порядок формування незалежної від влади Суспільної ради відповідав основним рекомендаціям Ради Європи про забезпечення незалежності і доступності суспільного телебачення і радіомовлення. З другого боку, Закон не передбачав особливих завдань суспільного телебачення і радіомовлення, які цілеспрямовано мали забезпечувати аудиторію програмами такого змісту, які не надавалися комерційними мовленнями. Саме на цьому положенні про Суспільне телебачення акцентує увагу 2-й розділ резолюції Ради Європи «Майбутнє суспільного телебачення і радіомовлення». Погано приховане намагання ініціаторів створити звичайний комерційний телеканал за рахунок бюджету призвело до відсутності підтримки цієї ідеї навіть серед журналістів.

Гострі суперечки в професійному середовищі викликав Закон «Про рекламу». Очевидно, це був найменш продуманий документ із усіх нормативних актів, які регламентували діяльність ЗМІ. Саме тому його вплив на регулювання відносин у такій надто важливій сфері, як реклама, досить незначний. Декларативність, відсутність прописаних механізмів, невиразність категоріального апарату дають змогу трактувати цей Закон у будь-якій інтерпретації.

У наступні роки вносилися численні поправки в прийняті закони. Проте вони суттєво не змінили нормативну базу, створену в 1990-ті роки. На сьогодні прямо чи опосередковано інформаційної сфери торкаються 188 законів, підзаконних, нормативних актів і міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Відсутність системності та законодавчого структурування робить цей нормативний масив в'ялим, внутрішньо суперечливим і незавершеним.

Ухвалений у січні 2007 р. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» несе на собі всі «родимі плями» української законотворчості. Поряд зі зрозумілими і необхідними нормами, Закон рясніє декларативністю і спільними заявами, що неприпустимо для такого роду документів.

Закон визначив дванадцять (!) стратегічних цілей розвитку інформа-

ційного суспільства в Україні. В документі передбачені створення інформаційного кодексу, гармонізація українського законодавства з нормами міжнародного права. Окремо в Законі розглядається і створення системи мотивацій стосовно впровадження і використання інформаційно-комунікативних технологій. Ці стратегічні завдання припускають суттєву зміну всієї законодавчої бази. Здавалося, законодавець мав би передбачити, що це доволі тривала і клопітка робота. Але в тексті постанови Верховної Ради України Кабінету Міністрів відводиться лише шість місяців для того, щоб привести чинне законодавство у відповідність з цим Законом. Зрозуміло, що нереальність термінів, відсутність етапності і прописаного механізму для розв'язання цього завдання зумовили імітаційний характер роботи з виконання Закону.

Викликає подив також формулювання «розглянути можливість» стосовно створення сприятливих економічних умов розвитку інформаційного суспільства.

Подібне ставлення до формування законодавчого поля діяльності засобів масової комунікації консервують широкі можливості влади і акціонерів засобів масової інформації для позаправового регулювання відносин, приховування інформації і обмеження доступу до інформаційних ресурсів.

Органи державного управління ЗМІ

Політична боротьба в Україні наприкінці 80-х — початку 90-х років рельєфно продемонструвала ступінь впливу ЗМІ. Зруйнування партійного контролю над ЗМІ було одним з найважливіших полів цієї боротьби. Подолання монополізму, знищення партійно-державного контролю в інформаційній сфері вважалося пріоритетним завданням на початковому етапі створення незалежної держави.

Наприкінці 80-х управління ЗМІ здійснювалося через ідеологічний відділ ЦК КПУ. Виконавча влада мала три державні органи: Державний комітет УРСР з телебачення і радіомовлення, Державний комітет Ради Міністрів УРСР у справах видавництв, поліграфії і книжкової торгівлі (Держкомвидав) і Головне управління з охорони державних таємниць у пресі при Раді Міністрів УРСР (Головліт).

Реорганізація органів державного управління в сфері ЗМІ почалася ще до серпневих подій 1991 р. Під натиском опозиції в травні 1991 р. Постановою Ради Міністрів УРСР було ліквідовано Державний комітет УРСР з телебачення і радіомовлення. Його повноваження передані безпосередньо Державній телерадіокомпанії. Держкомвидав перейменований у Державний комітет УРСР з питань преси, а Головліт відтоді став називатися Головним управлінням з охорони державних таємниць у пресі. Функції цих органів залишалися без суттєвих змін.

Здобуття незалежності в серпні 1991 р. означало і створення повноцінного державного апарату. Для становлення громадянського суспіль-