

УДК 342.7:328 (478)

Т. М. Заворотченко

*Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара*

**ІСТОРИЧНІ УМОВИ РОЗВИТКУ
ПОЛІТИЧНОГО СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА
НА СВОБОДУ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Проаналізовано переваги та недоліки політичного права на свободу масової інформації в Україні. Визначено ступінь відповідності законодавства про засоби масової інформації вимогам міжнародно-правових стандартів з прав людини.

Ключові слова: право на інформацію, зловживання свободою масової інформації, правові обмеження свободи масової інформації, попередня цензура, каральна цензура.

Проанализированы преимущества и недостатки политического права на свободу массовой информации в Украине. Определена степень соответствия законодательства о средствах массовой информации требованиям международно-правовых стандартов по правам человека.

Ключевые слова: право на информацию, злоупотребление свободой массовой информации, правовые ограничения свободы массовой информации, предварительная цензура, карательная цензура.

Analyses advantages and disadvantages of political rights on freedom of the media in Ukraine. Determined the conformity of the legislation on mass media to the requirements of internationally legal standards on human rights.

Key words: right to information, abuse of the freedom of the media, the legal restrictions of the freedom of mass information, preliminary censorship, punitive censorship.

Важливим компонентом формування та розвитку інституту свободи масової інформації в сучасній Україні є законодавче закріплення меж свободи масової інформації та її обмежень. На нашу думку, саме інститут правових обмежень здатен дати найчіткіше уявлення про сутність свободи реалізації того чи іншого суб'єктивного права особи.

Правові підстави обмеження свободи масової інформації в Україні встановлені Конституцією України, законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», актами міжнародного права.

У Законі України «Про інформацію» йдеться про недопустимість зловживань свободою масової інформації. Значення даного положення важко переоцінити. Стаття закону, що досліджується, окреслює правові рамки обмеження свободи масової інформації в Україні.

Самого визначення поняття «зловживання свободою масової інформації» Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» не містить. Утім у ньому наводиться перелік випадків, коли такі зловживання можуть мати місце.

Закон забороняє використовувати ЗМІ як інструмент досягнення певних цілей: вчинення кримінально караних діянь; розголошення відомостей, що становлять державну або іншу спеціально охоронювану законом таємницю; заклик до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу та цілісності держави; розпалювання національної, класової, соціальної, релігійної нетерпимості або ворожнечі; пропаганда війни; поширення передач, що пропагують порнографію, культ насилля та жорстокості.

Наведені вище випадки зловживання свободою масової інформації є частиною загальної системи норм, що регламентують межі свободи масової інформації в Україні.

Ураховуючи важливість Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» як основоположного законодавчого акта у сфері свободи масової інформації, вважаємо, що в ст. 4 Закону «Про інформацію» законодавець окреслив межі свободи масової інформації, надавши можливість подальшого контролювання системи меж нормативним правовим актам, які стосуються інших галузей українського законодавства. Такий висновок здається нам правильним, оскільки побудова ст. 4 даного закону залишилась відкритою і фраза «...а також розповсюдження іншої інформації, розповсюдження якої заборонено українськими законами» є прямою пропозицією до встановлення додаткових, обґрунтованих з точки зору права меж свободи масової інформації.

Відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод обмеження свободи масової інформації повинні задовольняти вимозі їх необхідності в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або гро-

мадського порядку з метою запобігання громадському безладу та злочинам, для охорони здоров'я і моральності, захисту репутації або прав інших осіб, запобігання розголошенню інформації, яка отримана конфіденційно, або забезпечення авторитету та справедливого правосуддя [1, с. 112].

Окрім встановлених міжнародними актами вимог щодо умов обмеження прав і свобод людини, вимога, щоб обмеження свободи інформації не суперечили демократичному характеру держави, впливає також із ч. 2 ст. 34 Конституції України. Відповідно до зазначених конституційних норм обмеження свободи масової інформації, встановлені законами держави, не повинні суперечити демократичним принципам держави [2, с. 215].

Згідно з Конституцією України права і свободи людини й громадянина можуть бути обмежені українським законом тільки тією мірою, наскільки це необхідно в цілях захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави. Дана конституційна вимога прямо відповідає нормам і духу ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод і ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Конституційний Суд України розглядає даний конституційний припис як принцип «сорозмірного конституційно значним цілям обмеження прав і свобод».

Втручання в свободу мати власну думку, погляди та переконання не може бути виправдано за жодних умов. За справедливою думкою О. В. Лучіна, ніхто не може бути в примусовому порядку позбавлений можливості використання своїх конституційних прав або обмежений в їх використанні, крім випадків та умов, передбачених законами України [3, с. 287].

Більш докладне і повне дослідження правових обмежень політичної свободи масової інформації здійснив В. Г. Єлізаров, зокрема, дійшовши такого висновку: «Правові обмеження свободи масової інформації встановлені в законах, які належать до різних галузей права, а отже, можуть бути розділені на норми конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального та інших галузей права. Особливе значення в системі правових обмежень свободи масової інформації мають норми законів, що встановлюють заходи адміністративної і кримінальної відповідальності за зловживання свободою масової інформації. Без цих норм-санкцій практично неможливо забезпечити дотримання більшості зобов'язуючих і забороняючих правомірних обмежень свободи масової інформації» [4, с. 3].

Дійсно, реалізація громадянами політичного права на свободу масової інформації регламентується більшою кількістю нормативно-правових актів, які належать до різних галузей українського права. Що стосується Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, то ними у формі кримінальних або адміністративних складів встановлюються підстави обмеження свободи масової інформації.

Також В. Г. Єлізаров пише: «Обмеження свободи масової інформації за об'єктами правового захисту можна поділити на: обмеження з метою захисту основ конституційного ладу і обмеження оборони країни та безпеки держави; обмеження з метою захисту прав, свобод і законних інтересів інших осіб; обмеження з метою захисту здоров'я громадян та суспільної моралі».

Власне, даний висновок говорить про те, що законодавці були послідовними в побудові системи правових обмежень свободи масової інформації: обмеження, які містяться в національних законах, відповідають конституційним принципам обмеження прав і свобод людини й громадянина, які, у свою чергу, орієнтовані на норми міжнародних актів.

Таким чином, обмеження свободи вираження думок та доступу до інформації в певних обставинах можуть бути обґрунтованими. Вирішальним критерієм є те, як заборона застосовується: чи не призводить вона до повної відмови від свободи слова в ім'я деякого конкуруючого права або інтересу.

Вимога прибічників необмеженої свободи ЗМІ не вводити або не вдосконалювати необхідні правові обмеження свободи масової інформації означає, врешті-решт, виправдання, легітимізацію багатьох форм зловживання свободою масової інформації – протиправних, у тому числі злочинних дій, суворо порушуючи законні інтереси громадян та суспільства в цілому [5, с. 11–15].

Теза про те, що свобода слова і масової інформації може бути обмежена в інтересах захисту прав інших, а також захисту державних інтересів, утворює підставу для застосування заходів цензури та визнається різними правовими системами світу [6, с. 94].

Але взаємовідносини між владою та друкованими засобами масової інформації в Україні завжди мали напружений характер через постійне бажання пануючої еліти безпосередньо впливати на діяльність ЗМІ. Не випадково питання цензури завжди було наріжним каменем державної політики щодо ЗМІ.

Історично склалося так, що систематична цензура вже втрачає

свій вплив у Західній Європі та в країнах, що знаходяться під європейським культурним впливом. Однак і в парламентських демократичних державах ще наявні моменти й ситуації, коли функції цензури є природними й виправданими. Наприклад, якщо існує загроза не тільки для влади, а й для держави в цілому [7, с. 211].

В Україні сьогодні існує категорична заборона цензури. Однак, незважаючи на законодавчу заборону цензури продукції засобів масової інформації, на практиці доволі часто ті чи інші елементи цензури, відображені в національному законодавстві у вигляді правових обмежень, доповнюють межі свободи масової інформації.

Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» передбачає законодавчі гарантії свободи масової інформації. Відповідно до зазначеного закону функції цензури полягають у такому: вимога погоджувати зміст повідомлень і матеріалів ЗМІ до моменту їх розповсюдження та накладення заборони на розповсюдження повідомлень і матеріалів або їхніх окремих частин.

Таким чином, даний закон говорить про те, що цензура може бути попередньою і каральною [8, с. 424; 9]. Попередня цензура здійснюється на стадії підготовки продукції ЗМІ до випуску; каральна (або наступна) – після виходу продукції ЗМІ в ефір і полягає в перешкоджанні її розповсюдження (у судовому, адміністративному або кримінальному порядку).

Цензура в її класичній формі передбачає необхідність отримання попереднього дозволу на публікацію і відома як попередня цензура. Вона включає до себе будь-які процедури – як формальні, так і неформальні, – які забороняють публікацію; вона протилежна відповідальності за зміст газети, книги або програми, яка настає після її виходу у світ і заснована на Загальному законі. Попередня цензура практикується застосуванням свободи слова і засобів масової інформації. Важливою формою попередньої цензури є надання обов'язкових вказівок державними органами видавцям, редакторам та ін. Ці керівні вказівки можуть мати різноманітну форму – від обов'язкових та рекомендаційних документів до простих застережень або прохань, висловлюваних в усній формі.

Наступна цензура здійснюється в період між першою публікацією матеріалу або виходом його до ефіру до моменту його розповсюдження або трансляції. Вона може включати до себе будь-які передбачені законом заходи щодо матеріалу, який до цього моменту вже став загальним надбанням: заборона, засекречування, конфіскація книг чи візуальних матеріалів (малюнків, фотографій, філь-

мів, відеозаписів) або конфіскація технічних засобів, за допомогою яких їх було створено (машинописних пристроїв, фото- і відеокамер, звукозаписувальних пристроїв тощо). Передбачається також жорстке або довільне застосування проти журналістів, письменників та інших осіб норм про дифамацію та інших правових норм.

Як показав аналіз законодавства про засоби масової інформації зарубіжних країн і практики його застосування, деякі елементи цензури продукції ЗМІ можливі в таких випадках: з метою забезпечення національної безпеки та інтересів держави; забезпечення громадського порядку; забезпечення здоров'я суспільства та суспільної моралі; недопустимості пропаганди війни та збройного заколоту; придушення релігійної нетерпимості та ворожнечі; захисту суспільних інтересів, коли опублікування певної інформації може бути викликано виключно гострою суспільною необхідністю; захисту ділової репутації, честі та доброго ім'я особи; захисту інтересів сім'ї, особистого життя та особистої кореспонденції особи; виключення антизаконної політичної пропаганди; підвищення об'єктивності засобів масової інформації та виключення дезінформації з боку ЗМІ; захисту авторських прав; у випадку надзвичайного положення чи воєнного режиму.

Цікаві результати були отримані нами в процесі порівняльного аналізу підстав введення цензури в зарубіжних країнах із правовими обмеженнями свободи масової інформації в Україні: правові підстави обмеження свободи масової інформації в Україні збігаються з підставами застосування цензури в зарубіжних країнах. Причиною тому є конституційна заборона цензури. Доти, поки стаття Конституції України, присвячена питанню цензури, залишатиметься в тому ж незмінному вигляді, що й сьогодні, або не буде тлумачення даної статті Конституції Конституційним Судом України на предмет можливості введення наступної цензури продукції ЗМІ, законодавець буде вимушений прикривати фактичне застосування цензури введенням нових підстав обмеження свободи масової інформації.

Отже, ми дійшли таких висновків.

1. Традиційним для України є погляд на засоби масової інформації крізь призму цензури. Звичайно, у Конституції України 1996 р. та в Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1993 р. містяться норми, що безпосередньо забороняють цензуру в засобах масової інформації; тим не менш, і ми це доводимо далі, в Україні цензура застосовується.

2. Держава, відповідно до чинного законодавства, не має монополії на інформацію; законом закріплено тільки необхідні обмеження свободи масової інформації з метою захисту державних інтересів.

3. Існуюче в Україні законодавство про засоби масової інформації в цілому відповідає вимогам ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, Резолюції 428 (1970) Парламентської Асамблеї Ради Європи. Однак і досі у вітчизняному законодавстві не знайшла відображення низка положень міжнародних правових документів.

4. В Україні, так само як і в зарубіжних країнах, взаємовідносини між державою і ЗМІ будуються на доктрині соціальної відповідальності засобів масової інформації, відповідно до якої преса не повинна втручатися у сферу приватних інтересів і прав громадян, життєво важливих інтересів суспільства, а тому свобода масової інформації може бути обмежена державою.

5. Існуюче в Україні законодавство про засоби масової інформації ґрунтується на застарілих уявленнях про суспільні відносини у сфері ЗМІ та потребує серйозних змін і доповнень.

6. В Україні здійснюється активна робота щодо створення нового закону про засоби масової інформації, який би більше відповідав сучасним уявленням про свободу масової інформації.

7. В останні роки спостерігається тенденція до придушення державними органами незалежних засобів масової інформації.

8. Українське законодавство містить велику кількість підстав правового обмеження свободи масової інформації. Щорічно їх кількість збільшується, що часто обумовлено об'єктивними причинами.

З метою подальшої демократизації державного впливу на інститут свободи масової інформації, на наш погляд, робота має здійснюватися в таких напрямках: усунення суперечностей між Законом «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та іншими законодавчими актами України; розвиток законодавства про основи економічних відносин у сфері масової інформації (розвиток інформаційного плюралізму в суспільстві, забезпечення прозорості відносин власності у сфері масової інформації, попередження монополізації ринку ЗМІ, у тому числі шляхом протидії демпінговій політиці, зміцнення гарантій редакційної самостійності, удосконалення механізмів економічної підтримки ЗМІ та книговидання, уточнення правового статусу ЗМІ як об'єкта громадянських прав);

заохочення розвитку законодавства суб'єктів України, яке стосується окремих сторін діяльності засобів масової інформації й закріплює додаткові права та їх гарантії у сфері ЗМІ; розвиток законодавства, яке забезпечує право на інформацію; розвиток кримінально-процесуального законодавства в частині укріплення гарантій недоторканності джерела інформації; зміцнення незалежності ЗМІ шляхом проведення відповідної державної політики, спрямованої на надання засобам масової інформації (у першу чергу періодичним друкованим виданням) державної підтримки (перш за все економічної); неухильне дотримання міжнародних принципів у частині обмеження свободи масової інформації.

Бібліографічні посилання

1. **Батурин Ю. М.** Закон о СМИ на перекрестке веков и мнений / Ю. М. Батурин, М. А. Федотов, В. Л. Энтин. – М. : Издание союза журналистов России, 2004. – 368 с.
2. Власть и пресса в России. К истории правового регулирования отношений (1700–1917). – М. : Изд. РАГС, 1999. – 297 с.
3. **Лучин О. В.** Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / О. В. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 435 с.
4. **Елизаров В. Г.** Свобода массовой информации в Российской Федерации: конституционные основы и правовые ограничения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Елизаров В. Г. – М., 2002. – 21 с.
5. **Гаврилов О. А.** Теоретические проблемы развития законодательства в сфере информации и информатизации / О. А. Гаврилов // НТИ. Сер. «Право». – 1995. – № 1. – С. 11–15.
6. **Иванский В. П.** Правовая защита информации о частной жизни граждан: опыт современного правового регулирования / В. П. Иванский. – М. : Наука, 1999. – 275 с.
7. **Копылов В. А.** Информационное право : учебник / В. А. Копылов. – М. : Юрист, 2004. – 412 с.
8. **Мильчин А. Э.** Издательский словарь-справочник / А. Э. Мильчин. – М. : Юрист, 1998. – 684 с.
9. Предложения Союза журналистов России по развитию законодательства о средствах массовой информации на 2004–2007 годы // Законодательство и практика масс-медиа. – 2004. – Март, вып. 3.

Надійшла до редколегії 20.03.2013 р.