

УДК 070.37:303.024.3

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ В УКРАЇНІ

*Приступенко Т.О., Блохін І.С.*

*Актуальність.* Питання юридичної регламентації ЗМІ в Україні сьогодні є надзвичайно актуальним. Це пояснюється відсутністю впродовж багатьох десятиліть правової бази щодо діяльності вітчизняної преси. Як складова частина авторитарного режиму, журналістика за часів колишнього СРСР у своїй діяльності спиралась на партійні постанови та вказівки, а не правові документи, як це прийнято в усіх цивілізованих країнах світу. Лише з проголошенням демократії та гласності, після 1986 р., з прийняттям у 1990 р. Закону „Про пресу та інші засоби масової інформації” поступово почали розв’язуватися нормативні проблеми функціонування журналістики.

*Постановка проблеми.* Особливого значення питання правових засад ЗМІ набули в Україні після проголошення її самостійності, прийняття Декларації про державний суверенітет України, Акту проголошення її незалежності. Важливо проаналізувати низку документів, які нині регламентують діяльність мас-медіа у нашій державі, простежити теоретичні та практичні аспекти декларування і втілення в життя таких основоположних аспектів журналістської творчості, як свобода слова, демократія, гласність, плюралізм тощо. Останнім часом в Україні видрукувана низка праць, де опубліковані основні документи щодо ЗМІ та прав людини [1]; існує також міжнародний досвід у цій сфері [2]. До цих питань звертаються й українські науковці, які досліджують процеси трансформації незалежних видань в Україні, регулювання морально-етичних та правових порушень [4], становлення правової бази у нашій державі [3; 5].

Правова регламентація в нашій державі, яка почалася з 1990 р., надала правову основу для подальшої діяльності ЗМІ України. Важливі положення щодо цього були закріплені в Основному Законі нашої держави – Конституції України. Так, у ст. 15 цього документу підкреслюється, що суспільне життя в нашій державі ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов’язкова. Цензура заборонена. Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

Розвиває ці положення стаття 34 Основного Закону України. В ній підкреслено, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання 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. Законодавство нашої держави, спираючись

на Конституцію України. Кримінальний та Цивільний кодекси, починаючи з 1992 р., увело цілу низку спеціальних законів стосовно різних галузей діяльності ЗМІ.

Крім законів України щодо функціонування ЗМІ, розвиток вітчизняної преси також визначають інші документи, нормативні акти, постанови, укази, які приймаються владними структурами, галузевими відомствами та ін. Це укази Президента України, серед яких підписані такі, як „Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, „Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, дальшого утвердження свободи слова в Україні”, „Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України”, „Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя”, „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” та ін. Це і постанови Верховної Ради, серед яких „Про рекомендації учасників парламентських слухань „Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи”, „Про підсумки парламентських слухань „Інформаційна політика України: стан і перспективи”, „Про парламентські слухання „Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні” та ін.

Деякі постанови Кабінету Міністрів України також стосуються різних питань діяльності вітчизняної преси – „Про реалізацію статей 14 і 16 Закону України „Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”, „Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, „Про затвердження Типового положення про управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської державної адміністрації і управління преси та інформації Київської міської державної адміністрації” та ін.

Неперехідне значення для вдосконалення правових засад діяльності вітчизняної преси має також проведення в Україні судово-правової реформи, яка почалася з 2001 року. Її діяльність спрямована на захист прав людини, забезпечення соціальної стабільності та режиму законності у державі, що має реалізовуватися виключно засобами правового характеру. 5 квітня 2001 р. Верховна Рада України прийняла новий Кримінальний кодекс України, що стало великою юридичною подією в житті Української держави. Адже це перший кримінальний закон України, прийнятий вперше самостійно, незалежно, вперше за багатовікову нашу історію після „Руської правди” Ярослава Мудрого. Вперше в історії правовідносин в новому Кримінальному кодексі України була введена ст. 171 – „Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів”, де, зокрема, зазначається, що умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів карається штрафом до п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років. Переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику, здійснюване службовою особою або групою осіб за попередньою змовою, карається штрафом до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням права обіймати певні посади на строк до трьох років. Згідно зі статтею 34 Основного Закону, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Для журналістів поширення інформації – професійний обов'язок.

Об'єктом злочину є суспільні відносини в сфері забезпечення конституційних прав громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Об'єктивна сторона злочину відповідно до ст. 171 Кримінального кодексу полягає у вчиненні діяння (дії або бездіяльності), спрямованого на перешкоджання, тобто створення перепон законній професійній діяльності журналістів. Це може бути ненадання інформації, яка не є таємницею (державною, слідчою, комерційною, конфіденційною), або надання недостовірної інформації, відібрання записів, зроблених журналістом письмово або за допомогою технічних засобів, знищення або пошкодження таких записів, вилучення тиражу друкованого видання без підстави суду про це тощо.

Законною слід вважати професійну діяльність журналіста у відповідності з вимогами Закону України „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” з наступними змінами. Такою є діяльність журналіста по збиранню, створенню, редагуванню, підготовці інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів. Належність журналіста до відповідного засобу масової інформації підтверджується редакційним посвідченням чи іншим документом, виданим йому редакцією цього друкованого засобу масової інформації. Права та обов'язки журналіста встановлені статтею 26 зазначеного Закону. Журналіст несе відповідальність в межах чинного законодавства за перевищення своїх прав і невиконання обов'язків.

Порядок і форма журналістського запиту щодо доступу до офіційних документів і надання письмової або усної інформації для ЗМІ, строки їх розгляду, а також характер документів та інформації, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитом, інші питання, пов'язані з наданням журналістові інформації, визначаються Законом України „Про інформацію”.

Діяльність журналіста засобу масової інформації без державної реєстрації цього засобу є незаконною, так само як і діяльність журналіста після припинення державної реєстрації засобу масової інформації в порядку, встановленому законом (за рішенням засновників або рішенням суду).

Кваліфікований вид злочину, відповідно до ст. 171 Кримінального кодексу, – переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику, здійснюване службовою особою або групою осіб за попередньою змовою. Переслідуванням є умисні дії, спрямовані на ущемлення особистості (наприклад, публічна образа, рекомендація не приймати особу на роботу, не надавати житло тощо). Формою переслідування може бути застосування погроз або насильства. В таких випадках матиме місце сукупність злочинів, передбачених ст. 171 та відповідними статтями (їх частинами) Особливої частини Кодексу, що передбачають відповідальність за злочини проти життя та здоров'я особи. У разі застосування службовою особою насильства щодо журналіста або настання тяжких наслідків її дії підлягають додатковій кваліфікації за статтею 365 („Перевищення влади або службових повноважень”) нового Кримінального кодексу України.

Функціонування ЗМІ України в напрямі процесів демократизації, гласності, плюралізму, реформування економіки та політичної системи нашої держави в цілому визначає не лише національне законодавство, галузеві підзаконні акти й документи, а також й міжнародні правові норми. За часів тоталітарної держави українська

громадськість була недостатньо обізнана з загальновізнаними міжнародними документами та актами з прав людини, демократичних свобод, дій держав щодо їх забезпечення та захисту.

Верховна Рада України, виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей, загальновізнаних принципів міжнародного права, 10 грудня 1991 року прийняла Закон „Про міжнародні договори”, згідно з яким укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять нині невід’ємну частину національного законодавства України. Таким чином, громадянам нашої держави тепер надана можливість захищати свої права, застосовуючи міжнародні норми у такому ж порядку, який передбачений для норм національного законодавства. Це, передусім, документи ООН: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про свободу асоціацій і захист права на організацію та ін. Ці документи ООН є надзвичайно важливими, як було вже підкреслено, для забезпечення і захисту основних прав і свобод людини, і зокрема незалежної та плюралістичної преси. Зокрема, стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визначає, що 1) кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів; 2) кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.

Користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов’язки і особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов’язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поваги прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров’я чи моральності населення.

Важливим для розбудови України як правової, суверенної, незалежної та цивілізованої держави було її прийняття 9 листопада 1995 р. 37 членом Ради Європи. Це насамперед стимул і важливий фрагмент великої державної роботи, спрямованої на створення й утвердження правової, економічно міцної, політично стабільної, миролюбної європейської країни – органічної й важливої частини Європейського дому. Іншим позитивним моментом стає поглиблення правового та юридичного забезпечення права громадян України звертатися до Європейського Суду. Крім цього, Україна вже почала приєднуватися до більш як 150 конвенцій, що існують у Раді Європи, виконуючи свої зобов’язання перед цією організацією.

На другому самміті за всю 54-річну історію Ради Європи, який відбувся у жовтні 1997 р. за участю лідерів тоді ще 40 країн-членів РЄ, як відомо, був ухвалений стратегічний план дій у чотирьох напрямках: демократія та права людини, соціальні об’єднання, безпека громадян, демократичні цінності та культурне розмаїття. Рішення про створення єдиного суду з прав людини, запровадження посади комісара з прав людини, посилення контролю за виконанням державами-членами своїх зобов’язань, зосередженні уваги на подоланні таких соціально небезпечних явищ, як організована злочинність, корупція і тероризм, поліпшать діяльність організації, піднімуть її на рівень вимог часу. Було запропоновано вивчити питання щодо нового виміру діяльності РЄ як своєрідного нормотворчого органу всієї системи європейських інституцій. Одним з основних документів Ради Європи, який Українська держава ратифікувала 17 липня

1997 р. і якій став Законом України, стала Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції. На цій підставі громадяни України мають право звертатися до Євросуду з прав людини.

Важливе значення для діяльності цієї міжнародної структури та вітчизняного правосуддя щодо розгляду судових справ в царині ЗМІ стали норми ст. 10 Євроконвенції. В них, зокрема, зазначається, що 1) кожна людина має право на свободу вираження поглядів (це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати та поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування радіомовлення, телебачення або кінопідприємств); 2) здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з правами та обов'язками, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Як бачимо, законодавство України, що регулює інформаційну сферу, достатньо розвинуте. Проте окремі норми раніше прийнятих законів застарівають і не завжди адекватно і повною мірою відповідають реаліям життя, що динамічно змінюється. Інформаційне законодавство потребує свого коригування, адже одним з етапів побудови в Україні розвинутого інформаційного суспільства є вдосконалення інформаційного законодавства як його правового фундаменту, яке відповідало б вимогам політичного, соціально-економічного та культурного розвитку держави, нормам та стандартам міжнародного права, законодавству Європейського Союзу та Ради Європи. Усвідомлюючи необхідність вдосконалення законодавчої бази, з метою реалізації конституційних прав громадян на свободу слова та інформаційну діяльність, на поширення інформації та захист інформаційних ресурсів в інтересах гарантування інформаційної безпеки, наприклад, лише одним Держкомінформом протягом 2002 р. було розроблено 17 законопроектів, 16 проектів постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України та 3 проекти Указу Президента України.

Важливе місце в цьому напрямі посідає Концепція національної інформаційної політики України (проект), яка повинна стати стратегічним документом інформаційної галузі нашої держави. Концепція стала результатом пошуку оптимальної форми надзвичайно складних інформаційних відносин між громадянами, суспільством і державою. Структурно документ побудований з розділами, які присвячені всім складовим 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 телекомунікаційних технологій, ефективного формування та використання національних інформаційних ресурсів, окреслення пріоритетів розвитку інформаційної сфери.

Документом визначаються основні напрями інформаційної політики: 1) забезпечення конституційних прав громадян на свободу слова та діяльності в інформаційному просторі України, недопущення втручання у зміст та внутрішню організацію інформаційних процесів, створення розвиненої інформаційної інфраструктури; 2) збереження та ефективне використання державної та комунальної власності на підприємства та інші об'єкти, 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; 3) створення умов для своєчасного, якісного і ефективного інформаційного забезпечення громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, адміністративний, технічний, правовий захист вітчизняного інформаційного продукту; 4) додержання принципів Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, інтеграція України у світовий простір та інші напрями.

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

Прийняття та реалізація Концепції національної інформаційної політики стане одним із головних чинників забезпечення свободи слова в країні, зростання ролі засоби масової інформації у сфері соціально-культурного розвитку держави, створення передумов побудови громадянського демократичного суспільства. Її прийняття стимулюватиме подальший розвиток конституційно-правових норм з урахуванням європейських стандартів.

На подальший розвиток правових засад діяльності ЗМІ України мали вплив також Постанова Верховної Ради України „Про парламентські слухання „Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні” та проект Закону України „Про внесення змін до деяких Законів України за результатами парламентських слухань „Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні”, які були проведені 4 грудня 2002 р. На них проаналізовано проблеми та ситуацію, що склалася у сфері діяльності ЗМІ, їх роль і місце у взаємовідносинах між владою та суспільством. Відзначено, 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 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 засобів

масової інформації прямої та опосередкованої цензури, хоч це беззастережно заборонено Конституцією України та інформаційним законодавством.

В Україні склалася загрозлива ситуація у справі забезпечення основних прав та свобод людини й громадянина на отримання повної, неупередженої інформації та забезпечення права журналіста на вільне, без зовнішнього тиску виконання своїх професійних обов'язків, що зумовлено запровадженням політичної цензури. Засоби масової інформації втрачають належні їм у демократичному суспільстві функції посередника між владою та суспільством, перетворюються на збрарддя політичного впливу та маніпулювання.

Відповідно до такої ситуації Верховна Рада України вказала на недопущення практики позасудового закриття засобів масової інформації та припинення мовлення телерадіоорганізацій, застосування заходів впливу на ЗМІ шляхом перешкоджання їхній діяльності, зокрема, у процесі видання та розповсюдження друкованих видань, на забезпечення рівності прав і можливостей для створення і функціонування засобів масової інформації усіх форм власності, забезпечення ефективних антимонопольних норм діяльності усіх суб'єктів інформаційного ринку.

У проєкті Закону України „Про внесення змін до деяких законів України за результатами парламентських слухань „Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні” було запропоновано Верховною Радою України дати законодавче визначення поняття „політична цензура” та перебачити відповідальність за застосування цензури до ЗМІ та журналістів з боку службових осіб органів державної та місцевої влади відповідними засобами масової інформації; законодавчо забезпечити у внутрішні документи ЗМІ загальноєвропейських принципів журналістської діяльності, а також дотримання цих нормативних документів, професійних і етичних норм, прав власників і керівників ЗМІ, журналістів і творчих працівників через обов'язкове укладання трудових угод з урахуванням названих основних принципів. Вказано також на необхідність вдосконалення законодавства про захист честі і гідності з метою недопущення використання судових позовів до ЗМІ та журналістів як засобу переслідування за їхню професійну діяльність; встановлення додаткових гарантій реалізації трудових прав працівників ЗМІ, зокрема, в частині регулювання договірних відносин між власником (органом) і працівником, порядку звільнення працівників тощо.

Крім цих питань, Верховній Раді України було запропоновано ближчим часом розглянути проєкт Концепції роздержавлення ЗМІ України; створити законодавчі передумови для забезпечення економічної незалежності засобів масової інформації, зокрема, шляхом скасування необґрунтованих обмежень на здійснення рекламної діяльності; переглянути механізм та порядок надання державної підтримки ЗМІ з метою забезпечення рівних умов діяльності ЗМІ різних форм власності; переглянути правила акредитації представників ЗМІ при органах державної влади шляхом запровадження повідомлювального принципу акредитації; внести зміни до законодавства з метою усунення подвійного ліцензування телерадіоорганізацій шляхом скасування вимоги отримання ліцензії на використання радіочастотного ресурсу; вдосконалення механізмів регулювання ліцензійних процедур виходячи з принципів прозорості та об'єктивності прийняття рішень. Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації спільно з представниками державних органів влади, наукових установ,



громадських організацій та міжнародних експертів вивчити доцільність та можливі форми запровадження в Україні інституту парламентського Уповноваженого зі свободи слова.

*Висновки.* Реалізація цих рішень Верховної Ради України, розв'язання владними структурами основних питань, пов'язаних з правовими аспектами функціонування вітчизняних ЗМІ, утвердження свободи слова, соціальним захистом журналістів, надасть можливість нашим засобам масової інформації дійсно сформуватися в державі як "четвертій владі", розвиватися й утверджуватися на засадах демократії, гласності та плюралізму.

### Список літератури

1. Законодавство та практика засобів масової інформації. – К.: ЦВП, 1996; Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи. – К.: Юрінформ, 1992; Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні: Станом на 1 січня 2001 р. – К.: Юрінком Інтер, 2001; Роль ЗМІ в процесах державотворення. – К.: ЦВП, 1998; Соціокультурні аспекти права на комунікацію. – К.: ЦВП, 1997; Сучасна політична культура та мас-медіа: 36. наук. праць. – К.: Фундація "Суспільність", 1998.
2. Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии: Аrtикль XIX. – М.: Права человека, 1996.
3. Іванов В.Ф. Законодавство і журналістика: становлення правової бази в Україні і світовий досвід. – К.: Школяр, 1997.
4. Кузнецова О.Д. Журналістська етика та етикет: основи теорії, методики, дослідження трансформації незалежних видань України, регулювання моральних порушень. – Л.: Світ, 1998.
5. Петрова Н., Ситцевой В. Правничі засади діяльності журналістів в Україні. – К.: IREX Про Медіа, 1999.

*Поступила до редакції 11.08.2006 р.*