

УДК 342.732

## ЄВРОПЕЙСЬКА ПАРАДИГМА ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**В. В. Середюк-Буз,**  
кандидат юридичних наук,  
Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

**Анотація:** У статті виконано аналіз положень Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, судових рішень Європейського суду з прав людини щодо можливості обмеження свободи масової інформації. Встановлено, що суть європейської парадигми обмеження свободи масової інформації полягає в допустимості обмеження такої свободи за умов їх закріплення в законі, наявності співмірних законних цілей та необхідності саме в демократичному суспільстві. Відзначено, що основоположною ідеєю все ж залишається унеможливлення свавільного та незаконного втручання у здійснення свободи масової інформації, а також засудження цензури як такої.

**Ключові слова:** свобода масової інформації, свобода друку, свобода вираження поглядів, обмеження, європейська парадигма.

**Аннотация:** В статье выполнен анализ положений Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, судебных решений Европейского суда по правам человека о возможности ограничения свободы массовой информации. Установлено, что суть европейской парадигмы ограничения свободы массовой информации состоит в допустимости ограничения такой свободы в условиях их закрепления в законе, наличия соизмеримых законных целей и необходимости именно в демократическом обществе. Отмечено, что основополагающей идеей все же остается невозможность произвольного и незаконного вмешательства в осуществление свободы массовой информации, а также осуждение цензуры как таковой.

**Ключевые слова:** свобода массовой информации, свобода печати, свобода выражения взглядов, ограничения, европейская парадигма.

**Summary:** This paper analyzed the provisions of the Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, judicial decisions of European Court of Human Rights on the possibility of restricting media freedom. It is established that the essence of the European paradigm of restrictions on freedom of media is to limit the admissibility of such freedom in their attachment to the law, the availability of comparable lawful purposes and it is necessary in a democratic society. It is noted that the basic idea still remains impossible to arbitrary and unlawful interference with the freedom of the media, as well as condemnation of censorship itself.

**Key words:** freedom of information, freedom of press, freedom of expression, restrictions, European paradigm.

Світове співтовариство пройшло довгий шлях, поки не визнало, що свобода особистості полягає не в уявній незалежності від об'єктивних законів суспільства, а в здатності розумно обирати свою лінію поведінки в ньому. Визнання самої можливості обмеження прав і свобод людини зі сфери філософських ідей перейшло і в сферу права [1, с. 15]. Як пише С. Алексєєв, «призначення права полягає не в тому, щоб прописувати, диктувати поведінку людей, а головним чином в тому, щоб встановлювати і забезпечувати межі поведінки, яка будуватиметься на засадах свободи і самостійності суб'єктів суспільних відносин» [2, с. 308]

Уперше чітко встановила критерії обмеження свободи вираження поглядів Французька декларація прав людини і

громадянина 1789 року, яка проголосила: «Вільне вираження думок і поглядів є одним з найцінніших прав людини; тому кожен може вільно висловлюватися, писати, друкувати, відповідаючи лише за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом» [3, с. 33]. Більше ніж через століття цей принцип було закладено в основу міжнародних угод. Тому метою даної статті стало з'ясування суті європейської парадигми свободи масової інформації та можливості обмеження даної свободи.

Міжнародні документи як універсального, так і регіонального характеру встановили, по суті, одні і ті ж самі стандарти обмеження свободи масової інформації.

Аналіз трьох основних міжнародних документів дозволяє виявити загальні та особливі ознаки обмеження свободи масової інформації в практиці світового співтовариства.

Так, стаття 29 Загальної декларації прав людини проголосила: «Кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому лише їй можливий вільний і повний розвиток її особистості. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати лише таких обмежень, що встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [4].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права конкретизує зазначені обмеження. Зокрема, ст. 19 Пакту підкреслює, що особливі обов'язки й особлива відповідальність накладаються при користуванні правом на вільне вираження своїх поглядів. Воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак мають встановлюватися законом та бути необхідними: а) для поваги прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення. Стаття 20 Пакту, в свою чергу, встановлює сферу заборони: «Будь-яка пропаганда війни повинна бути заборонена законом. Будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом» [5].

В. Речицький встановив, що якщо підбурювання до дискримінації, ворожнечі і насильства розглядати як тричленний юридичний склад, то загальна кількість обмежень свободи вираження поглядів у Пакті дорівнює 13-ти [6, с. 579]. Тим більше, що в ст. 4 Пакту йде мова також про можливість обмеження громадянських і політичних прав у випадку введення надзвичайного стану. Оскільки записані в ст. 19 права не входять до списку прав, що не підлягають обмеженню за будь-яких обставин, Пакт передбачає можливість обмеження свободи вираження поглядів також і у випадку надзвичайного стану.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) 1950 року ще більше деталізувала можливість обмеження свободи масової інформації. У її ст. 10 зазначено: «Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для

охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду» [7].

Зіставлення цих трьох документів дозволяє зробити висновок про те, що в період з 1948 по 1966 рр. обмеження свободи масової інформації наповнилися новим змістом, стало носити більш конкретний характер [1, с. 16].

Аналізуючи зазначені вище міжнародні документи, а також рішення Європейського суду з прав людини відносно ст. 10 ЄКПЛ можна сформулювати такі вимоги до обмежень свободи масової інформації.

По-перше, втручання державних органів повинно відбуватися на законних підставах. Основоположною ідеєю є передусім унеможливлення свавільного та незаконного втручання у здійснення свободи вираження поглядів. З метою запобігання свавільним законам, на думку Європейського Суду з прав людини, необхідно дотримуватися двох основних вимог: 1) закон має бути загальнодоступним для того, щоб громадянин знав, що за певних обставин застосовується саме цей закон; 2) норма не є нормою закону, доки вона не сформульована достатньо чітко, щоб громадянин був спроможний регулювати свою поведінку, а також міг у випадку падання йому кваліфікованої консультації розумно передбачити наслідки, до яких призведе його конкретна дія (Санді Таймз проти Сполученого Королівства) [8].

Тобто такий закон має бути достатньо зрозумілим, щоб надати будь-якій людині адекватний захист; доступним для відповідної особи, мати можливість передбачувати наслідки, не допускати розширювального тлумачення встановлених обмежень або довільного їх застосування [9, с. 42].

Варто зазначити, що термінологія, яка застосовується в подібних правових документах, не має однозначного тлумачення і потребує додаткових пояснень. Наприклад, термін «закон», на думку Європейського Суду, допустимо застосовувати в широкому розумінні. У такому випадку межі прав людини можуть встановлюватися не лише законом, але й іншими нормативними актами, наприклад, положеннями неписаного права. Такий підхід пов'язаний з тим, що у багатьох країнах, у тому числі й у тих, що підписали Конвенцію, традиційно важливу роль грає прецедентне право, особливо в країнах, де немає писаних конституцій і застосування терміна у вузькому розумінні слова, на думку суду, позбавило б державу-учасника Конвенції, в якій переважає загальне право, захисту, передбаченого п. 2

ст. 10 ЄКПЛ, і вдарило б по основам правової системи цієї держави. Разом з тим Європейський Суд виходить з того, що тлумачити закони повинні перш за все національні органи [10, с. 273].

Не давши конкретного визначення поняттю «закон», Європейський Суд з прав людини підкреслив, що термін, який використовується в Конвенції, відсилає назад, до внутрішнього права і крім того торкається якості закону, оскільки вимагає від нього відповідності принципу верховенства права [10, с. 273].

По-друге, таке втручання повинне переслідувати законну ціль. Перелік цих цілей у ч. 2 ст. 10 ЄКПЛ є виключним у тому розумінні, що жодна інша ціль не вважається законною підставою для обмеження свободи самовираження. Європейський Суд послідовно дотримується позиції, згідно з якою обмеження свободи слова, встановлені в ч. 2 ст. 10, «мають тлумачитися вузько, а необхідність будь-яких обмежень має бути переконливо доведена» (Обсервер і Гардіан проти Сполученого Королівства) [11]. Спираючись на низку прецедентів, Європейський Суд підсумував критерії поняття «необхідність» і дійшов висновку про те, що воно може бути пов'язане лише з гострою суспільною потребою втручатися в права особистості, тому обмеження, які встановлює держава, повинні бути співмірні з інтересами як особистості, так і суспільства в цілому (за термінологією Суду «співмірні із законною метою»). Розглядаючи справи, Суд з'ясовує ступінь серйозності втручання в права індивіда і зважає відносну шкоду, що могла виникнути внаслідок того чи іншого рішення для особи та для держави [12, с. 81-83]. Іншими словами, будь-які обмеження у сфері прав людини повинні бути виправдані. Тому вони мають бути співмірні з метою, що переслідується шими обмеженнями. У свою чергу мета визначається відповідно до положень, закріплених у міжнародних угодах і національній конституції.

При цьому повинна враховуватися як ціль, що переслідується обмеженням (тут грає роль зміст «граничного» права чи інтересу), так і ціль існування та реалізації права, яке обмежується. Якщо свобода масової інформації обмежується з метою захисту моральності населення, то окрім визначення змісту інтересу, який охороняється (моральності), повинна враховуватися також і ціль існування свободи масової інформації.

При цьому ціннісний підхід набуває суттєвого значення для визначення межі обмежень цього права. Зазвичай, шкали цінностей індивіда, суспільства та держави можуть не збігатися (найчастіше вони не збігаються). Але це не означає, що

законодавець, визначаючи власні пріоритетні цінності, не повинен дбати про те, щоб вони максимально наближалися до об'єктивно закладених у правах людей цінностей. Свобода масової інформації розглядається як основа інших прав (свободи слова, свободи друку, свободи вираження поглядів), а отже, її сутнісна цінність має бути врахована у всіх випадках, коли вирішується питання щодо обмеження свободи масової інформації, меж відповідальності за зловживання нею [13, с. 17].

По-третє, обмеження повинні бути дійсно необхідними саме в демократичному суспільстві. «Необхідність» у цьому випадку означає те, що повинна існувати «нагальна соціальна потреба» для обмеження свободи слова. Причини, якими держава виправдовує накладення обмежень, мають бути «відповідними і достатніми», а самі обмеження – співмірними цілям, що переслідуються. Розглядаючи справи, Європейський Суд з прав людини з'ясовує ступінь серйозності втручання в права індивіда і зважає відносну шкоду, що могла виникнути внаслідок того чи іншого рішення для особи і для держави [12, с. 81-83]. Високі Договірні Сторони мають певну свободу розсуду (freedom of discretion) для визначення, чи існує така потреба, але ця свобода існує паралельно з європейською системою нагляду, яка повинна розглянути питання законодавства або рішення, що ґрунтується на цьому законодавстві, навіть коли таке рішення прийнято незалежним судом. Наприклад, у справі Хендсайд Європейський суд постановив, що не було порушення у застосуванні обмежень ч. 2 ст. 10 ЄКПЛ англійським судом, оскільки «кожна договірна держава сформувала свій підхід з урахуванням ситуації, що склалася на відповідних територіях і враховує (...) переважаючі на цих територіях погляди на вимоги щодо охорони моральності в демократичному суспільстві» [14]. Державні органи, які безпосередньо і постійно стикаються з життєвими реаліями у своїх країнах, перебувають у відносно кращому становищі, ніж міжнародний суддя. Тому саме суд уповноважений надати остаточне визначення, чи є втручання з боку державних органів виправданим з точки зору ст. 10 Конвенції.

Європейський Суд також детально визначив принцип співмірності. Відповідно до нього для визнання обмеження свободи слова легітимним суд має переконатися, що оскаржуване діяння не є питанням беззаперечної громадської важливості. Держава повинна довести, що має підстави бути абсолютно впевненою, що розкриття зазначеної інформації матиме значні негативні наслідки. Отже, якщо оскаржуване вираження поглядів становить громадський

інтерес, то цей факт зазвичай свідчить на користь необхідності розголошення інформації.

Загалом у міжнародних документах можна виділити дві категорії обмежень (використовуючи в якості критерію спосіб закріплення таких обмежень). Перша категорія – це положення, що конкретно визначають дії, на які накладається вето: «Будь-яка пропаганда війни повинна бути заборонена законом. Будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом» [5]. Такі норми не викликають різночитання і, як правило, повністю імплементуються в законодавство країн-учасниць міжнародних угод.

Друга категорія обмежень носить загальний характер. Вони не мають чітких визначень, можуть по-різному тлумачитися і змінювати свій зміст залежно від часу і простору. До них можемо віднести обмеження «з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [4]. Країна-учасниця міжнародної угоди може у цьому випадку в своєму національному законодавстві конкретизувати дії, на які накладаються обмеження, але, зрозуміло, у межах міжнародної норми.

Міжнародне співтовариство визнає необхідним уникати в національних законодавствах нечітких формулювань, надаючи тим самим можливість додаткового захисту прав проти їх свавільних обмежень, а також проти свавільного тлумачення закону. Європейський Суд, зокрема, підкреслює, що «правовий акт позбавляється сили внаслідок його розпливчатості, якщо передбачені в ньому заборони визначені нечітко. По-перше, ми припускаємо, що людина може вибирати між законом і незаконною поведінкою. Ми наполягаємо, щоб закони давали людині зі звичайним рівнем інтелекту можливість знати, що заборонено, щоб вона могла діяти відповідно. Розпливчасті закони можуть заманити в пастку невинних, не попередивши про заборону. По-друге, щоб не допустити свавільного і дискримінаційного виконання законів, вони (закони) повинні містити чіткі стандарти для тих, хто їх застосовує. Розпливчастий закон делегує недопустимі повноваження поліцейським, суддям та присяжним, дозволяючи їм вирішувати основні питання політики ad hoc та суб'єктивно, що створює небезпеку свавільного і дискримінаційного застосування» [15, с. 251].

Усе зазначене вище можна об'єднати загальною назвою європейська парадигма обмеження свободи масової інформації, суть якої полягає в допустимості обмеження свободи масової інформації за умов її закріплення в законі, наявності співмірних законних цілей та необхідності саме в демократичному суспільстві. Незважаючи на закріплення певних обмежень свободи масової інформації, основоположною ідеєю тут залишається унеможливлення свавільного та незаконного втручання у здійснення свободи масової інформації, а також засудження цензури як такої, що перешкоджає передачі інформації особам, які бажають її отримати і розцінити на свій власний розсуд.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Довнар Н.Н. К вопросу о критериях ограничения свободы слова в международном праве и законодательстве Республики Беларусь [Текст] / Н.Н. Довнар // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1999. – №4. – С. 15–23.
2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория: Опыт комплексного исследования [Текст] / Алексеев С.С. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
3. Декларация прав человека и гражданина [Текст] // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: Норма-Инфра, 1998. – С. 33–40.
4. Загальна декларація прав людини [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН) [Текст] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043)
6. Речицкий В.В. Символическая реальность и право [Текст] / Речицкий В.В. – Львов: ВНТЛ – Класика, 2007. – 732 с.
7. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Текст] // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – С. 270.
8. Sunday Times v. the United Kingdom. Judgment 26 April 1979 [Текст] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Sunday%20%7C%20Times&sessionId=67430&skin=hudoc-en>
9. Селівон М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя [Текст] / Селівон М. // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – №3. – С. 35–52.
10. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика [Текст] : пер. с англ. / Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. – М. : МНИМП, 1998. – 600 с.
11. Observer and Guardian v. the United Kingdom. Judgment 26 November 1991 [Текст] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Observer%20%7C%20Guardian%20%7C%20THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionId=67430&skin=hudoc-en>
12. Свинарки К. Основные понятия и институты международного гуманитарного права как системы защиты человека [Текст] / Свинарки К. – М. : Права человека, 1997. – 315 с.
13. Лобанов К.Н. Договор о Европейском союзе: правовой анализ новейших тенденций в развитии западно-

европейской интеграции [Текст] : учеб. пособ. / Лобанов К.Н. – Белгород, 1996. – 277 с.

14. Handyside v. the United Kingdom. Judgment 02 December 1976 [Текст] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=1&handyside&sessionid=67430&skin=hudoc-en>

15. Денисов Ю.К. Информация, мировое развитие и ООН [Текст] / Денисов Ю.К. – М., 1994. – 287 с.

УДК 342.51(477)

## ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

**К. П. Горова,**

*викладач кафедри конституційного,  
муніципального і міжнародного права,  
Харківський національний університет  
імені В. Н. Каразіна*

**Анотація:** У статті розглянуто основні етапи становлення виконавчої влади у незалежній Україні. Зазначено, що однією з актуальних проблем, що стоять перед юридичною наукою, є проблема визначення правового статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Встановлено, що після проголошення незалежності України відбулося становлення нової системи органів виконавчої влади, що наділені відповідними державно-владними повноваженнями у всіх сферах суспільного і державного життя.

**Ключові слова:** виконавча влада, Кабінет Міністрів України, державна влада, Президент України, глава виконавчої влади.

**Аннотация:** В статье рассмотрены основные этапы становления исполнительной власти в независимой Украине. Отмечено, что одной из актуальных проблем, которые возникли перед юридической наукой, является проблема определения правового статуса Кабинета Министров Украины как высшего органа в системе органов исполнительной власти. Установлено, что после провозглашения независимости Украины произошло становление новой системы органов исполнительной власти, которые наделены соответствующими властными полномочиями во всех сферах общественной и государственной жизни.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, Кабинет Министров Украины, государственная власть, Президент Украины, глава исполнительной власти.

**Summary:** This paper describes the main etapy formation of executive power in the independent Ukraine. It is noted that one of the important issues that arose before the legal science, is the problem of determining the legal status of the Ukrainian Cabinet of Ministers as the supreme authority in the executive branch. It is established that after the proclamation of independence of Ukraine was the establishment of a new system of executive power vested in the respective of authority in all spheres of public life.

**Key words:** executive, the Cabinet of Ministers of Ukraine, government, President, Chief Executive.

Питання організації виконавчої влади завжди привертала значну увагу науковців і політиків, що зумовлено важливістю завдань, які стоять перед нею. Однією з актуальних проблем, що стоять перед юридичною наукою, є проблема визначення правового статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, який за радянських часів ніколи не мав достатньої самостійності в своїй організації та діяльності. Проблему організації виконавчої влади в Україні активно досліджували В. Авер'янов, В. Сролін, О. Крупчан, В. Кафарський, А. Коваленко, В. Колнаков, О. Фрицький, В. Шаповал та інші. Проте поза їх увагою залишилося становлення, визначення і

трансформація правового статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Тому метою цієї статті є спроба дослідити організацію виконавчої влади в незалежній Україні.

Перетворення, які розпочалися у пострадянських суспільствах після розпаду СРСР, вимагали створення нових соціальних, політичних, гуманітарних, економічних умов, які б відповідали викликам часу. Процес реформування цих сфер життєдіяльності українського суспільства знайшов відображення в еволюції конституційних засад України.

Прийняття Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України сьогодні вважається початком, своєрідною точкою відліку процесу відновлення державної незалежності України загалом