

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ СВОБОДИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ЇХ НАЦІОНАЛЬНА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ*

Вікторія Середюк,
аспірантка кафедри конституційного
права України Національної юридич-
ної академії України імені Ярослава
Мудрого

Становлення України як правової демократичної держави вимагає розбудови розвинутого громадянського суспільства та висуває на перший план формування правової системи на концептуально нових засадах. Україна як суверенна і незалежна держава входить до міжнародного і європейського правового простору, що зумовлює необхідність приведення українського законодавства у відповідність до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Важливою методологічною основою необхідності гармонізації законодавства України з міжнародними нормами є ст. 9 Конституції України, в ч. 1 якої передбачається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а ч. 2 цієї самої статті встановлює, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін. Аналіз зазначеної конституційної норми дозволяє відмітити, що перша її частина дає можливість збагатити зміст національного законодавства України нормами та принципами, які уніфіковані і закріплені в міжнародних актах та відображають досягнення світової цивілізації в міжнародному праві. Разом із тим, необхідно зазначити, що конституції деяких країн взагалі оминають питання про включення міжнародно-правових норм до національного законодавства (Білорусь, Молдова, Польща, Словачка,

Словенія, Чехія, Швеція, Узбекистан, Японія) [1; 2]. Україна здійснює свою зовнішньополітичну діяльність на основі загальновизнаних принципів і норм міжнародного права (ст. 18 Конституції України). Саме тому метою даної статті є аналіз міжнародно-правових норм, що регламентують свободу масової інформації, яку в сучасному світі неможливо розглядати тільки у рамках конкретної, окремо взятої держави.

Подією, що є причетною до визнання на міжнародному рівні свободи масової інформації стало проголошення на першій сесії Генеральної Асамблеї ООН в 1946 р. (в Резолюції 59 (I) «Скликання міжнародної конференції з питань свободи інформації» [3]) свободи масової інформації фундаментальним правом людини і критерієм всіх свобод, захисту яких Об'єднані Нації себе присвятили. В подальшому право на свободу масової інформації знайшло своє закріплення в Загальній декларації прав людини, проголошеній ООН в 1948 р. Свобода вираження поглядів була визнана цим міжнародно-правовим актом однією з фундаментальних демократичних цінностей, необхідних для мирного співіснування націй, а в ст. 19 проголошується: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх вираження; це право передбачає свободу безперешкодно дотримуватися власних переконань і свободу шукати, одержувати та поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів». Свободі вираження поглядів було надано найвищого статусу в Загальній декларації шляхом закріплення її в преамбулі як однієї з чотирьох невід'ємних свобод: «...люди матимуть свободу слова і переконань і будуть вільні від страху та нестатків» [4].

* Рекомендовано до друку кафедрою конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

Загальна декларація справила величезний вплив на розвиток як міжнародного, так і національних законодавств про права людини. Майже всі договори про права людини, прийняті органами ООН після 1948 р., розробляють принципи, закріплені Декларацією. Більше того, багато країн змоделивали положення своїх конституцій та законів на основі Загальної декларації, а національні суди почали використовувати її норми. Україна як член родини Об'єднаних Націй зобов'язана захищати та сприяти здійсненню прав, закріплених Загальною декларацією.

Загальна декларація була першим кроком до створення Міжнародного білля про права людини, роботу над яким було завершено у 1966 р. із введенням у дію двох основних міжнародних договорів з прав людини — Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (далі — МПГПП) та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (далі — МПЕСКП).

МПГПП, як і Загальна декларація, декларує право на свободу переконань і свободу їх вираження. Так, у ст. 19 МПГПП вказано: «Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів. 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».

Та ст. 19 МПГПП не тільки стверджує абсолютне право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів, а й визначає коло обставин, за яких свобода вираження поглядів та свобода інформації (в тому числі й масової) може бути обмежена: «Користування передбаченими правами накладає особливі обов'язки й особливу відповідальність. 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». Україна є стороною Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, і то-

му громадські та державні інституції юридично зобов'язані дотримуватися положень МПГПП.

Судова практика й доктрина узгоджуються щодо того, що свобода вираження поглядів є невід'ємною гарантією незалежного функціонування демократії [5]. Досить важливе значення для розвитку як свободи вираження, так і свободи інформації (в т. ч. масової) має Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі — ЄКПЛ), прийнята Радою Європи в листопаді 1950 р., яка набула чинності в Україні з 11 вересня 1997 р. і правотворчість Європейського суду з прав людини — головного міжнародного контролера з цих питань, загальновизнаного «творця» стандартів судочинства [6]. Гарантія захисту свободи вираження міститься у ст. 10 ЄКПЛ, яка встановлює, що право на свободу вираження поглядів включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Зазначена стаття Конвенції не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. Відповідно, ч. 2 ст. 10 ЄКПЛ встановлює, що здійснення цих прав, пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і необхідні 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 розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Стаття 10 Конвенції закладає основи правового регулювання свободи масової інформації шляхом проголошення свободи в першій частині. Друга частина статті містить низку обмежень (винятків) сфери даної свободи. В статті вказується, що даного роду винятки є необхідними в демократичному суспільстві і можуть бути передбачені тільки законом. Такий підхід є еталоном для законодавчого ре-

гулювання свободи масової інформації у всіх демократичних державах, оскільки не суперечить правилу, суть якого в тому, що свобода не є безмежною, проте її обмеження повинні бути встановлені законодавчо.

Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Європейська конвенція з прав людини складають фундамент міжнародно-правового регулювання свободи масової інформації. Міжнародною спільнотою також прийняті «галузеві» міжнародно-правові акти, які безпосередньо і більш детально регулюють питання свободи масової інформації, і предметом правового регулювання яких є функціонування засобів масової інформації. До них можна віднести: Резолюцію № 428 (1970) Консультативної асамблеї Ради Європи «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини»; Декларацію щодо основних принципів, що стосуються внеску засобів масової інформації у зміцнення миру та міжнародного взаєморозуміння, у розвиток прав людини і у боротьбу проти расизму і апартеїду та підбурення до війни (ЮНЕСКО, 1978 р.); Резолюцію № 820 (1984) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про стосунки парламентів держав-членів Ради Європи із засобами масової інформації»; Рекомендацію № R (94)13 Комітету міністрів Ради Європи державам — учасникам «Про заходи забезпечення прозорості засобів масової інформації»; Європейську конвенцію про трансграничне телебачення (зі змінами, внесеними Протоколом від 09.09.1998 р.); Рекомендацію № R (2003)13 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо порядку надання інформації про розгляди у кримінальних справах через засоби масової інформації»; Резолюцію № 2 4-ї Європейської конференції міністрів з політики у сфері засобів масової інформації «Журналістські свободи і права людини» (Прага, 1994 р.); Заяву 4-ї Європейської конференції міністрів з політики у сфері засобів масової інформації «Про порушення журналістських свобод» (Прага, 1994 р.); Резолюцію № 1 5-ї Європейської конференції міністрів з політики у сфері засобів масової інформації «Вплив нових комунікаційних техноло-

гій на права людини і демократичні цінності» (Салоніки, 1997 р.); Резолюцію № 2 5-ї Європейської конференції міністрів з політики у сфері засобів масової інформації «Переосмислення нормальної основи діяльності засобів масової інформації» (Салоніки, 1997 р.); Конвенцію про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру (Страсбург, 1981 р.); Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства (2000 р.) та інші.

Резолюція № 428 «Стосовно Декларації про засоби масової інформації та права людини», прийнята на 21-й Консультативній асамблеї Ради Європи в 1970 р., встановлює принципи, яких необхідно дотримуватися для того, щоб ЗМІ могли виконувати свої громадські функції. До найбільш важливих належать такі.

1. Право на свободу вираження своїх поглядів повинно поширюватися на ЗМІ. Це право включає свободу шукати, отримувати, передавати, публікувати і поширювати інформацію та ідеї. Офіційна влада зобов'язана в розумних межах надавати інформацію з питань, які становлять інтерес для громадськості, а ЗМІ зобов'язані повідомляти повну і вичерпну інформацію про державні справи.

2. Незалежність преси та інших ЗМІ від державного контролю повинна бути прописана в законі. Будь-яке обмеження цієї незалежності допускається на основі рішення суду, а не органів виконавчої влади.

3. Не повинно бути ні прямої, ні непрямої цензури. Обмеження можуть застосовуватися в межах, дозволених ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

4. Внутрішня організація ЗМІ повинна гарантувати свободу відповідальних редакторів виражати свою думку. Їх редакторська незалежність повинна бути захищена.

5. Незалежність ЗМІ повинна бути захищена від загрози з боку монополій.

6. Ні приватні підприємства, ні фінансові групи не повинні мати права на монополію у сфері преси, радіо чи телебачення, і не слід дозволити утворення монополій, підконтрольних уряду.

7. Необхідно вжити спеціальних заходів для забезпечення свободи іноземних журналістів.

Декларація про ЗМІ та права людини містить також положення про заходи із забезпечення відповідальності преси та інших ЗМІ, та про заходи щодо захисту індивіда від посягань на його право на повагу його особистого життя.

Приведення національного законодавства у відповідність до вищевказаної Декларації дозволить законодавчо проголосити принципи функціонування ЗМІ і захистити індивіда від втручань преси в його особисте життя. Крім того, декларація передбачає необхідність розробки кодексу професійної етики журналістів, дотримання якого допоможе уникнути зловживань свободою масової інформації.

Декларація щодо основних принципів, що стосуються внеску засобів масової інформації у зміцнення миру та міжнародного взаєморозуміння; у розвиток прав людини і у боротьбу проти расизму і апартеїду та підбурення до війни утворює міжнародно-правову основу функціонування ЗМІ в світовому співтоваристві з урахуванням їх особливого значення в сфері зміцнювання миру і міжнародного взаєморозуміння. Дійсно, за допомогою ЗМІ можна як підбурювати до війни, пропагувати расизм і апартеїд, так і вести боротьбу за зміцнення миру. Мета даної Декларації — обмежити міжнародно-правовими рамками можливість негативного впливу ЗМІ на міжнародну політику.

Резолюцію «Про стосунки парламентів держав-членів Ради Європи із засобами масової інформації» було прийнято на 36-й Парламентській Асамблеї Ради Європи в 1984 р. Цей документ встановлює права і обов'язки парламентів і ЗМІ. Парламентам необхідно, щоб ЗМІ висвітлювали їх діяльність, оскільки обізнаність, поінформованість населення про діяльність парламенту є елементом будь-якої сучасної демократичної держави.

Завдання ЗМІ полягає в найбільш повному і об'єктивному висвітленні діяльності парламенту, який, в свою чергу, повинен надавати пресі та іншим ЗМІ всі необхідні для цього умови.

Дуже важливим міжнародно-правовим документом, який регламентує свободу

масової інформації, є Європейська конвенція про транскордонне телебачення.

Метою даної конвенції відповідно до ст. 1 є спрощення транскордонної трансляції та ретрансляції телевізійних програмних послуг. У такому разі дійсно реалізується свобода масової інформації, адже інформація не обмежується кордонами одного державного утворення.

Стаття 4 проголошує, що держави-учасниці забезпечують свободу самовираження й інформації відповідно до ст. 10 ЄКПЛ. Таким чином, на свободу поширення масової інформації за допомогою транскордонного мовлення встановлюються обмеження, визначені ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (недопустимість зловживання свободою масової інформації).

Стаття 7 встановлює відповідальність телемовника перед суспільством за поширену інформацію. Усі елементи програмних послуг у тому, що стосується їхнього представлення та змісту, повинні поважати гідність людини та основні права інших людей. Вони не повинні містити порнографію, неправомірно пропагувати насильство чи спонукати до расової ненависті. Телемовник забезпечує об'єктивне висвітлення фактів і подій та сприяє вільному формуванню думок.

Європейська конвенція про транскордонне телебачення регламентує тільки основоположні моменти телемовлення, надає можливість державам-учасникам керуватись її нормами, а також за необхідності конкретизувати, відповідно до ст. 27, окремі положення в міжнародних угодах і, відповідно до ст. 28, у національному законодавстві.

Таким чином, можна зробити висновки, що міжнародно-правові основи свободи масової інформації — це сукупність міжнародно-правових норм, об'єднаних у міжнародно-правові акти (конвенції, декларації, резолюції), предметом правового регулювання яких є як функціонування ЗМІ, так і питання міжнародної співпраці у сфері поширення масової інформації. Характерною рисою міжнародно-правових актів є їх гуманістична спрямованість. Це означає, що правові приписи цих документів захищають, перш за все, основні права і свободи лю-

дини, мир, безпеку на планеті. Оскільки ЗМІ можуть відігравати не тільки позитивну, а й негативну роль, дебалансуючий вплив свободи масової інформації на світове співтовариство забороняється.

Міжнародно-правові акти встановлюють принципові підходи до законодавчої регламентації таких важливих моментів, як незалежність ЗМІ від держави, заборона цензури, недопустимість монополізації ЗМІ, свобода професійної діяльності журналіста, недопустимість

зловживання свободою масової інформації, відповідальність за порушення в цій сфері. Аналізуючи положення Конституції України, чинне законодавство, можна стверджувати, що більшість норм-принципів, закріплених у міжнародно-правових актах, імплементовано в національне законодавство. Важливо, щоб законодавець продовжував цей процес з метою удосконалення і гармонізації з міжнародно-правовими документами національного законодавства у сфері свободи масової інформації.

ПРИМІТКИ

1. Баймуратов М. А. Имплементация норм международного права в сфере прав человека: онтологические и аксиологические аспекты / М. А. Баймуратов // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини». — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — С. 19.
2. Harris D. Law of the European Convention on Human Rights / D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. — London : Butterworth, 1995. — 753 p.
3. Резолюція № 59 (I) Генеральної Асамблеї ООН «Скликання міжнародної конференції з питань свободи інформації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>
4. Посібник з питань свободи вираження (Стаття 19 «Міжнародний центр проти цензури»). — К. : Інформаційний прес-центр IREX ПроМедіа, 1999. — 219 с.
5. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. — 2-ге вид., випр. і допов. — К. : Реферат, 2007. — С. 421.
6. Harris D. Зазнач. праця. — Р. 543.