

ЗМІ в поточному законодавстві. Це пояснюється насамперед відсутністю впродовж багатьох десятиліть правової бази щодо діяльності вітчизняних ЗМІ.

Лише з проголошенням демократії та гласності після 1986 р., з прийняттям у 1990 р. у колишньому СРСР Закону «Про пресу та інші засоби масової інформації» поступово почали розв'язуватися нормативні проблеми функціонування ЗМІ [1].

В Україні першим розробленим та прийнятим нормативно-правовим актом, завданням якого стала регламентація інформаційних відносин, став Закон України «Про інформацію», який до прийняття Конституції України був базисом для розробки і прийняття інших нормативно-правових актів.

Після визначення цього, український законодавець почав нарощувати масу нормативно-правових актів, завданням яких стало регулювання діяльності окремих ЗМІ (наприкінці 1992 р. був прийнятий Закон України «Про друковані засоби масової інформації в Україні» [2], у 1993 р. — «Про телебачення та радіомовлення» [3], на початку 1995 р. — «Про інформаційні агентства» [4]).

Загалом, чинне законодавче регулювання діяльності системи ЗМІ в країнах розвинених демократій можна умовно розділити на те, в рамках якого існує окремий закон про функціонування ЗМІ (Австрія, Швеція, Франція), і таке, що не має окремого закону про ЗМІ (Велика Британія, США). Почасти це пов'язано з державним устроєм: за федерального устрою закони про ЗМІ мають регіональний статус, а за унітарного — національний [5].

Тому з трьох найбільш визнаних правових моделей діяльності ЗМІ у суспільстві — американської, англійської та французької, на думку українського науковця В. Шкляра, Україна тяжіє до останньої, що засвідчує перелік державних актів конституційно-правового статусу українських ЗМІ [6].

З кінця 1970-х рр. принципи свободи слова та доступу до інформації, задекларовані в Конвенції про захист прав і основних свобод людини, згідно

з дослідженнями європейських учених, знайшли своє відображення в Конституціях ста двадцяти чотирьох країн світу [7]. При цьому законодавство Швеції у галузі інформації на сьогодні відноситься до найбільш чітких, регламентованих та прозорих актів не тільки у європейському співтоваристві, а й у всьому світі.

На думку А. П. Зайця, саме Конституція відтворює сформовану у суспільній свідомості світоглядну оцінку людського фактора, констатує його найвище місце у суспільстві серед усіх соціальних цінностей, а через конституційне закріплення надає ідеї людини нормативного характеру [8].

Конституція України, представляючи собою Основний Закон України, відіграє провідну роль в правовому забезпеченні діяльності ЗМІ.

Конституція України (так, як і в багатьох країнах) не бере на себе регулювання інформаційних відносин. Усе це перекладається на спеціальні закони. Міг би бути, правда, цілий підрозділ «Свобода інформації» за проектом Конституції України від 26 жовтня 1993 р. Згодом уже нові розробники від поділу Основного Закону на підрозділи відмовились. Так випали деякі підрозділи — не тільки 14-й: «Свобода інформації». Добре це чи погано, залежить від системи законодавства в державі, від фактичних конституційних гарантій — прямих або через конституційний рівень спеціальних законів. Можливо, доцільніше було б зберегти окремі підрозділи про гарантію прав і свобод, освіту, науку, культуру, громадські об'єднання... і свободу інформації [6].

Основою правової регламентації діяльності ЗМІ та законодавчого регулювання інформаційного простору в Україні є положення статті 34 Конституції України, які утверджують право кожного громадянина вільно шукати, одержувати, передавати, виробляти та поширювати інформацію будь-яким законним способом.

Відмітимо також важливість частини 1 статті 34, яка проголошує свободу думки і слова, свободу вираження своїх поглядів і переконань. Важливо, щоб за-

деклароване право на свободу слова не залишилося лише декларацією. Слушною щодо цього є думка відомого медіаюриста Н. Петрової: «Саме ЗМІ можуть відкрити посттоталітарні суспільства до зовнішнього світу, забезпечити просвіту громадськості, сприяти їй у здійсненні добре проінформованого вибору, стабілізувати вільний обіг інформації та забезпечити різноманітність поглядів» [9].

В усьому цивілізованому світі категорія свободи слова виступає невід'ємним природним чинником суспільного буття і одночасно однією з найістотніших демократичних норм Конституції, практикою конституційного ладу. В Україні ж поки що відзначають правову недосконалість, а звідси й проблеми реалізації в реальному житті свободи слова та інформації. Так, під час парламентських слухань у Верховній Раді України 10 квітня 1997 р. «Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи» критично проаналізовано статтю 34 Конституції України про свободу слова [10]. Було сказано, що ця стаття не краща в Основному Законі, не робить їй честі якщо не суто змістом, то неякісними формулюваннями [11].

За висловом Ю. С. Шемшученка, з юридичної точки зору конституційне право кожного на свободу думки і слова та на вільне вираження своїх поглядів і переконань полягає в можливості кожної особистості самостійно визначати для себе систему моральних, духовних та інших цінностей та вільно, без будь-якого ідеологічного чи іншого контролю оприлюднювати свої думки шляхом використання будь-яких засобів їх вираження, у тому числі через поширення інформації у формі поглядів і переконань щодо різних питань політичного, економічного, культурного, духовного життя суспільства і держави [12].

Необхідно зауважити, що в частині 3 статті 34 Конституції України є застереження щодо здійснення цих прав, якщо це стосується інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захис-

ту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Варто вказати, що відповідно до частини 2 статті 64 Конституції ці обмеження можуть бути доповнені обмеженнями, які встановлюються в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Положення Конституції України не акцентують увагу саме на діяльності ЗМІ, але, в цілому, вони складають досить міцний фундамент регламентування правових відносин в інформаційній сфері життя суспільства [13]. У Конституції України закріплені такі конституційні основи діяльності ЗМІ:

1. Ст. 34 — свобода думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1), свобода інформації (в тому числі, масової) (ч. 2), закріплення можливості обмежень на основі закону (ч. 3);

2. Ст. 13 — забезпечення захисту права власності (економічна гарантія діяльності недержавних ЗМІ) (ч. 4);

3. Ст. 15 — закріплення політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ч.1), заборона цензури (ч. 3);

Досить важливою для регулювання діяльності ЗМІ є норма Конституції України, закріплена в частині 3 статті 15, а саме: «Цензура заборонена». Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (стаття 24), цензура — це будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації. Водночас ця заборона не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації.

Варто звернути увагу на слово «зокрема» перед переліком суб'єктів, які потенційно можуть зазнавати цензури.

Раніше (в редакції Закону України «Про інформацію» 1992 р.) цензура могла стосуватися лише журналістів і ЗМІ, але зрозуміло, що її можуть зазнавати і письменники, автори наукових праць та ін., проте на сьогодні законодавчі гарантії захисту від цензури поширено і на них. Із визначення цензури прибрано згадку про те, що вона має виходити з боку державних органів, їх посадових осіб, тобто тепер цензурою буде також і втручання власника ЗМІ в творчий процес (окрім випадку затвердження власником редакційного статуту, правил редакційної політики, змін до них).

А. Г. Ріхтер вказує, що «заборона цензури постає головним елементом забезпечення свободи виробництва та поширення масової інформації» [14]. Слід також підкреслити, що положення про заборону цензури як принципу свободи масової інформації закріплюються в конституціях багатьох держав світу [15].

Ще ряд конституційних положень має відношення до діяльності ЗМІ і пов'язується з окремими видами інформації. Перш за все, це стосується такого важливого виду інформації як правова інформація, обіг якої значною мірою забезпечується ЗМІ. Відповідно, ЗМІ є одним із найдієвіших факторів формування та підвищення рівня правової культури населення. З огляду на це, важко переоцінити значення ст. 57 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право знати свої права та обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом; у противному разі вони є нечинними.

На сьогодні в Україні сформувалася специфічна національна доктрина права, яка поєднує в собі елементи двох найпоширеніших у світі англо-американського й континентального підходів. Щодо діяльності ЗМІ, то — з одного боку — протягом років незалежності створений чималий корпус спеціальних законів та підзаконних нормативних актів, що фрагментарно регулюють окремі аспекти їх діяльності, не творячи,

однак, чіткої ієрархічної системи. Наслідком такої правотворчої практики є те, що ряд прийнятих законів України, які прямо чи опосередковано регулюють організацію та діяльність ЗМІ, концептуально не узгоджені між собою, зазначені в них норми суперечать одна одній і породжують правовий хаос.

З іншого боку — значний масив норм, що стосуються регулювання діяльності ЗМІ, міститься у кодифікованому законодавстві суміжних галузей права, наприклад — в цивільному, адміністративному, трудовому, кримінальному. Така модель створює низку серйозних системних проблем [16].

Останнім часом теорія та практика правотворення в нашій країні схиляється до другого підходу, більш традиційного для України, тобто юридичної доктрини легальної систематизації законодавства на рівні кодифікації. Це характерно для тих галузей законодавства, у яких множина правових норм у певній сфері суспільних відносин досягла критичної маси та щодо яких здійснено наукові обґрунтовану систематизацію на рівні легальної кодифікації [17]. Як зазначають вітчизняні науковці, відсутність системності в підходах до кодифікації інформаційного законодавства є однією з важливих проблем його реформування, тому й пропонують розроблення Інформаційного кодексу.

Цікавою особливістю розвитку законодавства України про ЗМІ стала відсутність єдиного нормативно-правового акта, що мав би регулювати правовий статус усіх різновидів ЗМІ, яким, наприклад, для Російської Федерації є Закон «Про засоби масової інформації» [18]. Подібну до нього функцію в Україні виконує Закон України «Про інформацію», але він поширює свою дію не лише на ЗМІ, але і відповідно преамбули цього Закону «на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства й держави при одержанні, використанні, поширенні і зберіганні інформації».

Таким чином, українські закони, що регулюють діяльність різноманітних

видів ЗМІ, діють практично незалежно один від одного, що призвело до суттєвих розбіжностей у правовому статусі ЗМІ. Водночас Закон Російської Федерації «Про засоби масової інформації» зрівняв будь-які форми періодичного поширення масової інформації [18].

Перевагою «українського» шляху розвитку законодавства про ЗМІ стало більш глибоке опрацювання норм, що регулюють специфічні сторони діяльності окремих видів мас-медіа. Його недоліком — деяка розбіжність у нормах, що призвела до ситуації, коли два різних ЗМІ, що переслідують єдину ціль — інформування громадськості, — але досягають цієї цілі за допомогою різних технічних методів (друкованої продукції, теле- чи радіомовлення), мають різний статус щодо відповідальності за свою діяльність.

Висвітлюючи питання правового забезпечення інформаційних відносин, зокрема у сфері масової інформації, необхідно підкреслити наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють інформаційні відносини. До переліку законів України, що регулюють діяльність ЗМІ, слід віднести такі: «Про інформацію» [19]; «Про доступ до публічної інформації» [20]; «Про Концепцію Національної програми інформатизації» [21]; «Про Національну програму інформатизації» [22]; «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [23]; «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [2]; «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [24]; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [25]; «Про інформаційні агентства» [4]; «Про телебачення і радіомовлення» [3]; «Про телекомунікації» [26]; «Про захист суспільної моралі» [27] тощо.

Втім найбільший за обсягом масив у ієрархічній структурі нормативного матеріалу з питань діяльності ЗМІ міститься в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема, в постановах Кабінету

Міністрів України, актах міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо.

Разом з тим варто зауважити, що на сьогодні потребує удосконалення стан правового забезпечення діяльності ЗМІ. Однією із головних причин незадовільного стану речей постає те, що значна кількість нормативно-правових актів щодо забезпечення інформаційних відносин були прийняті раніше, ніж Конституція України. Слід підкреслити, що дане зауваження стосується й Закону України «Про інформацію». Тому прийняття 13 січня 2011 р. Закону України «Про інформацію» в новій редакції сприяло належному правовому забезпеченню та ефективній реалізації положень ст. 34 Конституції України щодо свободи інформації зокрема під час засекречування документів, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства. Водночас цей Закон визначив подальший розвиток законодавства у сфері масової інформації та, відповідно, правового регулювання інформаційних відносин у сфері масової інформації.

Хоча Україна посідає одне з перших місць в СНД за кількістю законів, присвячених діяльності ЗМІ, проте рівень практичного застосування цих законів на практиці, на жаль, залишає бажати кращого та потребує свого коригування.

Аналізуючи відповідне законодавство, І. В. Людвик виокремлює такі проблеми: велика кількість законів та підзаконних нормативних актів у сфері діяльності ЗМІ ускладнює їх пошук, аналіз та узгодження для практичного застосування; застарілість законодавчих актів про ЗМІ та їх неузгодженість з положеннями Конституції України і між собою; відсутність легальної чіткої ієрархічної єдності законів, що викликає суперечливе тлумачення при застосуванні правових норм у практиці; декларативний характер багатьох із законодавчих актів про ЗМІ за відсутності дієвих юридичних механізмів реалізації їх приписів; термінологічна неузго-

женість законодавчих актів про ЗМІ; невідповідність ранніх законодавчих актів про ЗМІ міжнародним стандартам у галузі свободи слова; відсутність єдиного кодифікованого законодавчого акта у сфері інформаційного права, розділ чи підрозділ якого б узагальнював нормативні положення законодавства про ЗМІ тощо [28].

Аналіз відповідних статей Конституції України дозволяє дійти висновку, що положення Основного Закону країни не акцентують увагу саме на ЗМІ, але в цілому вони складають досить міцний фундамент регулювання правових відносин у цій важливій царині життя суспільства. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен вправі вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (ст. 34 Конституції). По суті, це конституційне положення проголошує відкритість та свободу ЗМІ. Тому конституційні положення визначають основні напрямки та склад, структурують законодавчу базу України у сфері регулювання організації діяльності ЗМІ та права громадян на інформацію, яку на сьогодні складають, окрім Конституції України, спеціальні закони, підзаконні акти, окремі норми інших галузей законодавства.

Порівняльний аналіз законодавчого регулювання ЗМІ в Україні дав змогу виявити позитивні та негативні аспекти правової регламентації діяльності ЗМІ в нашій державі. Цікавою особливістю розвитку законодавства України про ЗМІ стала відсутність єдиного нормативно-правового акта, що мав би регулювати правовий статус усіх різновидів ЗМІ. Безперечно позитивним є наявність спеціальних нормативно-правових актів, що визначають правовий статус друкованих ЗМІ, регулюють діяльність телебачення та радіомовлення. Необхідність прийняття такого акта також підтверджується дещо хаотичною політикою у сфері проведення інформаційної політики держави. Тому, на нашу думку, є необхідність у прийнятті Закону «Про

засоби масової інформації», в якому в окремих розділах буде врегульована діяльність друкованих, аудіовізуальних та Інтернет-ЗМІ.

Ключові слова: ЗМІ, свобода думки і слова, цензура, Конституція України, свобода масової інформації.

Стаття містить системний аналіз норм Конституції України, законодавства про діяльність ЗМІ в Україні. На основі цього аналізу автором визначаються шляхи його вдосконалення та пропонується пропозиція щодо необхідності прийняття Закону «Про засоби масової інформації», в якому в окремих розділах буде врегульована діяльність друкованих, аудіовізуальних та Інтернет-ЗМІ.

Статья содержит системный анализ норм Конституции Украины, законодательства о деятельности СМИ в Украине. На основе этого анализа автором определяются пути его совершенствования и предлагается предложение о необходимости принятия Закона «О средствах массовой информации», в котором в отдельных разделах будет урегулирована деятельность печатных, аудиовизуальных и Интернет-СМИ.

This article contains a systematic analysis of the Constitution of Ukraine, laws of the media activities in Ukraine. On the basis of this analysis, the author defines the ways to improve it, and offers a proposal to pass the Law «On Mass Media», which in some sections will be regulate the activity of print, audiovisual and online media.

Література

1. Тарасенко Р. В. Інформаційне право : навч.-метод. посіб. / Р. В. Тарасенко ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. — С. 216.
2. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

3. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 груд. 1993 р. № 3205-IV (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 10. — Ст. 43.
4. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лют. 1995 р. № 74/95-ВР (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 13. — Ст. 83.
5. Інформаційні процеси в структурі світових комунікаційних систем : підручник / А. А. Чічановський, О. Г. Старіш. — К. : Грамота, 2010. — С. 300–309.
6. Шкляр В. І. Вектори часу // Україна на шляху до Європи / упоряд.: В. І. Шкляр, А. В. Юричко. — К. : Етнос, 2006. — С. 231.
7. Дженіс М. Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии / М. Дженіс, Р. Кей, Э. Брэдли. — М., 1997. — С. 135.
8. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. — К. : Парлам. вид-во, 1999. — С. 107.
9. Петрова Н. Медіа і Право / Н. Петрова, В. Якубенко. — К. : ЕС-ТАСІС-БІ-БІ-СІ, 2007. — С. 156.
10. Конституція України : затв. Законом України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР (із змін., внесеними згідно із Законом України від 1 лют. 2011 № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 ; 2011. — № 10. — Ст. 68.
11. Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи : матеріали парлам. слухань у Верховній Раді України 10 квіт. 1997 р. / Верховна Рада України, Комітет законодавчого забезпечення свободи слова та засобів масової інформації ; упоряд. Є. І. Лук'яненко. — К. : Парлам. вид-во, 1997. — С. 15–16.
12. Шемшученко Ю. С. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2008. — С. 64–71.
13. Середюк В. В. Конституційне правове регулювання свободи масової інформації в Україні // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. — Вип. 98. — С. 195.
14. Роскошный А. П. Пресса в политической жизни общества : учеб.-метод. пособие по спецкурсу / А. П. Роскошный. — Донецк : Изд-во ДонГУ, 1998. — С. 11–12.
15. Інформаційне законодавство країн Європи і Азії // Збірник законодавчих актів у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка та І. С. Чижка. — К., 2005. — Т. 4.
16. Дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян: нормативно-правове забезпечення і регулятивні важелі. Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/231/>
17. Проект Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bezreka.com/ru/lib/art519.html>
18. О средствах массовой информации : Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 // Право массовой информации в Российской Федерации / М. А. Федотов. — М. : Междунар. отношения, 2002. — С. 549–578.
19. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 313.
20. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
21. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лют. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 182.
22. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лют. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 181.
23. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.
24. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 верес. 1997 р. (із змін. і доп.) № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

25. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. (із змін. і доп.) № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 49. — Ст. 299.

26. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 12. — Ст. 155.

27. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листоп. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 14. — Ст. 192.

28. Людвик І. В. Проблеми законодавчого забезпечення конституційно-правового статусу засобів масової інформації в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. — Ужгород : Поліграф-центр «ЛІРА», 2008. — Вип. 10. — С. 142–143.