



**Палагнюк Юліана Вікторівна** – аспірантка МДГУ ім. П. Могили. Закінчила магістерську програму за напрямком “Політичні науки” Центрального Європейського Університету (CEU), Угорщина, і отримала диплом магістра міжнародного зразка з відзнакою. Спеціаліст політології (диплом з відзнакою) МДГУ ім. П. Могили та бакалавр політології (диплом з відзнакою) МФ НаУКМА. Зайняла третє місце у Всеукраїнському конкурсі та перше місце в обласному конкурсі письмових робіт “Якби мером був я”. Протягом року навчалася в США як фіналіст програми FSA FLEX. Коло наукових інтересів – засоби масової інформації, публік рилейшнз, політичні та економічні реформи у постсоціалістичних країнах Європи.

## Порівняльний аналіз правових аспектів реформ у сфері медіа в Україні та Республіці Польща

*У статті зроблено порівняльний аналіз правових аспектів реформ у сфері медіа в Україні та Республіці Польща. Особливу увагу приділено аналізу Основних Законів країн щодо свободи слова та засобів масової інформації.*

*The comparative analysis of the legal aspects of the media reforms in Ukraine and Poland are done in this article. Special attention is paid to the analysis of the constitutions of the countries in the field of freedom of speech and the media freedom.*

**З**початку демократичних перетворень Республіка Польща та Україна створювали нову правову базу для функціонування вільних та незалежних засобів масової інформації. В Україні була прийнята ціла низка законів, які регулюють всі аспекти діяльності мас-медіа, від друкованих до аудіовізуальних медіа та нових технологій у цій сфері. У цьому процесі тиск міжнародних організацій та зобов'язань міжнародних договорів (ООН, Ради Європи, ОБСЄ тощо) сприяли утворенню правової моделі структури засобів масової організації. У Польщі правова база медіа реформ була створена відповідно до Європейських та міжнародних стандартів. Узагалі, рамочні умови діяльності національної преси, радіо, телебачення є одним із найважливіших питань, які треба розв'язати для успішного розвитку демократичного суспільства.

Свобода преси вважається однією з основних конституційних свобод. Найбільш важливою передумовою існування свободи преси та інших політичних свобод є саме конституціоналізм. Конституційні гарантії свободи преси є невід'ємною ознакою демократичної системи засобів масової інформації. Свобода преси найчастіше визначається як право поширювати ідеї, думки, інформацію через друковане слово без

обмежень з боку влади; право, що гарантує захист і лежить в основі усіх інших політичних свобод та прав людини. Свобода преси є не просто гарантом, а головним гарантом конституційності демократичного ладу. Отже, проаналізуємо конституції України та Республіки Польща як основні закони відповідних країн щодо основ свободи мас-медіа.

У статті 34 Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, зазначено, що “кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань” [1]. Крім того, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Потрібно звернути увагу на продовження цієї статті, де встановлюються певні обмеження на інформацію, а саме: “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” [2]. Важливо відзначити, що в частині 3 статті 15 Конституції

України “цензура заборонена” [3].

У Конституції Республіки Польща, прийнятій 2 квітня 1997 року, в преамбулі зазначається, що Основний Закон держави спирається на повагу до свободи і справедливості, збереження прав людини на свободу, а в статті 5 відзначено, що Республіка Польща забезпечує свободи та права людини і громадянина. Звернімо увагу на те, що відповідно до статті 14 “Республіка Польща забезпечує свободу преси та інших засобів масової інформації” [4].

Стаття 54 розділу 2 Конституції Республіки Польща про особисті права і свободи громадян зазначає: “Кожному забезпечується свобода вираження своїх поглядів, а також отримання та розповсюдження інформації. Превентивна цензура засобів масової інформації, а також видання ліцензій на випуск преси забороняються. Законом може бути введений обов’язок завчасного отримання ліцензії на експлуатацію радіо чи телевізійної станції” [5].

Статтю 61 передбачено, що громадянин має право на отримання інформації про діяльність органів публічної влади. Це право включає в себе отримання інформації про діяльність органів господарського та професійного самоуправління. Право на отримання інформації включає в себе доступ до документів, а також вхід на засідання колегіальних органів публічної влади, що сформовані всезагальними виборами, за допомогою запису звуку чи зображення. В цій же статті передбачено обмеження цього права виключно через визначеної законами охорони свобод інших осіб та суб’єктів господарювання, а також охорони публічного порядку, безпеки чи важливого економічного інтересу держави.

Таким чином, конституції України та Республіки Польща зафіксували право кожного на свободу думки, слова, переконань. У конституціях обох держав цензура заборонена, хоча у Конституції Польщі конкретизується щодо заборони превентивної цензури засобів масової інформації, а також цікавим пунктом є заборона на видання ліцензій на випуск преси, але можливість введення отримання ліцензії на експлуатацію радіо чи телевізійної станції.

Однак поняття “свобода преси” залишилося поза межами Основного Закону України, на відміну від Конституції Республіки Польща, де поняття “свободи преси та інших засобів масової інформації” закріплено в статті 14. Відсутність цього поняття в Конституції України можна розцінювати як ущемлення свободи масової інформації. Більш того, цей факт, по суті, означає, що свобода преси в Україні конституційно не гарантується.

На відміну від Основного Закону України, у більшості держав, так само як і в Республіці Польща, у конституціях запроваджений термін

“свобода преси”. Так, у статті 5, пункті 1 Основного Закону ФРН записано: “Кожна людина має право на висловлення і поширення власної думки в усній, письмовій і наочній формі, а також на необмежене одержання інформації з усіх загальнодоступних джерел. Гарантується свобода преси, а також радіо і телевізійних повідомлень. Цензура відсутня” [6]. Відповідно до статті 21 Конституції Японії „гарантується свобода слова і преси та всіх інших форм вираження думок” [7]. Стаття 17 “Федеральної конституції Швейцарської конфедерації” має назву “Свобода засобів масової інформації” і містить наступні положення: “Гарантується свобода преси, радіо та телебачення, а також інших форм розповсюдження витворів та інформації через публічну телекомунікацію” [8].

Звідси, гарантія свободи преси відокремлена від гарантії свободи вираження поглядів, і хоча таке відокремлення не виявлене у конституціях більшості країн, воно є надзвичайно важливим з точки зору охорони прав мас-медіа та всіх громадян, що користуються свободою засобів масової інформації. Таким чином, Конституція України як Основний Закон, нормативно-правовий акт вищої сили могла хоча б у певній формі закріплювати й свободу преси, а вже закони конкретизували б зміст цієї свободи.

Конституції обох країн передбачають право людини і громадянина на вільне отримання, збереження, використання та поширення інформації. Відзначимо, що Конституція Республіки Польща закріплює й право на отримання інформації конкретно про діяльність органів публічної влади, що докладно висвітлено у статті 61 Конституції даної країни.

Важливим питанням свободи мас-медіа є встановлення певних обмежень на інформацію у конституціях як Республіки Польща (стаття 61), так й України (стаття 34, частина 2). Причини про обмеження цього права людини і громадянина в обох країнах загалом схожі, але в Україні цей перелік достатньо широкий, викладений у загальному вигляді, а отже, може бути використаний з метою порушення конституційних прав громадян. Крім того, можна виділити суперечності, зокрема, між статтями 32 і 34 Конституції України. Частина 2 статті 32 наголошує: “Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини” [9]. Ці положення утруднюють виконання пресою своїх функцій, на яке дає право стаття 34. У свою чергу, це право значно обмежується частиною 2 цієї ж статті, про що вже зазначалося. Така невизначеність у законодавстві може призводити, і як свідчить

практика, нерідко призводить, до обмежень прав громадян на інформацію.

Розглянемо конституційне закріплення про регулювання діяльності та впливу на засоби масової інформації з боку гілок влади в Україні та Польщі. Доречно нагадати, що в Україні до законодавчої влади відноситься Верховна Рада, до виконавчої – Кабінет Міністрів, Голова держави – Президент України, а суди різних інстанцій представляють судову гілку влади. У Республіці Польща Сейм і Сенат представляють законодавчу владу, Президент і Рада Міністрів – виконавчу і суди та трибунали – судову гілку влади.

В Україні до повноважень Верховної Ради, які стосуються діяльності мас-медіа, за Конституцією України належать, по-перше, призначення половини складу Національної Ради з питань телебачення та радіомовлення (стаття 85, пункт 20). По-друге, надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (стаття 85, пункт 20). По-третє, затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності (стаття 85, пункт 36). Крім того, статтею 101 Конституції України передбачено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина відповідно до статті 102 Конституції України. До повноважень Президента України щодо засобів масової інформації належать: призначення половини складу Національної Ради з питань телебачення та радіомовлення (стаття 106, пункт 13) та призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення (стаття 106, пункт 14).

Відповідно до статті 116, пункту 2 Конституції України, на Кабінет Міністрів України покладається обов'язок вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. А також Кабінет Міністрів України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону (стаття 116, пункт 5).

Місцеві державні адміністрації на відповідній території України забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (стаття 119, пункт 1); додержання прав і свобод

громадян (стаття 119, пункт 2). До відання Автономної Республіки Крим належить участь у забезпеченні прав і свобод громадян (стаття 138, пункт 7).

Перейдемо до цього питання у Республіці Польща. Так, у Конституції Республіки Польща зазначено, що Рада Міністрів забезпечує виконання законів (стаття 146), Президент Республіки слідкує за дотриманням Конституції (стаття 126). Стаття 144 щодо повноважень Президента говорить про те, що акти Президента не потребують підпису Голови Ради Міністрів щодо призначення членів Загальнопольської Ради з Радіомовлення та Телебачення. Крім того, статтею 208 передбачена посада Захисника Громадянських Прав, який стоїть на захисті свобод та прав людини і громадянина.

Потрібно звернути увагу на те, що окремий підрозділ розділу 9 “Органи державного контролю та правозахисні органи” Конституції Польщі присвячений Загальнопольській Раді з Радіомовлення та Телебачення. Вона стоїть на стражі свободи слова, права на інформацію, а також публічного інтересу в радіомовленні та телебаченні; видає розпорядження, а по індивідуальних справах приймає постанови (стаття 213). У статті 214 відзначено, що члени Загальнопольської Ради з Радіомовлення та Телебачення призначаються Сеймом, Сенатом та Президентом Республіки. Щоправда, зазначено, що принципи і порядок діяльності Ради, її організація, а також конкретні принципи призначення її членів визначаються законом.

Отже, конституціями обох країн передбачена посада захисника прав людини і громадянина і немає прямого взаємозв'язку між судовою гілкою влади та свободою засобів масової інформації. На відміну від Польщі, де в Конституції прослідковуються певні відносини лише виконавчої влади щодо свободи слова та мас-медіа, в Україні чітко визначений розподіл щодо регулювання та впливу на засоби масової інформації між законодавчою владою та главою держави. Зокрема, це стосується порядку призначення Національної Ради з питань телебачення та радіомовлення (Президент України та Парламент). Хоча в Польщі Загальнопольській Раді з Радіомовлення та Телебачення присвячений окремий підрозділ у розділі 9 “Органи державного контролю та правозахисні органи”, вона так само, як і в Україні, формується законодавчою владою (Сейм і Сенат) та Президентом Польщі. Більше того, можна розглядати проблематичним формулювання самої назви розділу, адже важко визначити, чим тоді є Загальнопольська Рада з Радіомовлення та Телебачення: органом державного контролю чи правозахисним органом щодо свободи мас-медіа. Цю

суперечність можна виявити і в формулюванні положень відповідних статей щодо Загальнопольської Ради з Радіомовлення та Телебачення. Нарешті, у конституціях обох країн, окрім загальних положень про забезпечення та підтримку свободи слова, певними гілками влади конкретно викладені положення у тій чи іншій формі лише щодо регулювання діяльності та впливу на аудіовізуальні мас-медіа, що вказує на підвищений інтерес влади обох держав саме до цього виду медіа.

Загалом, Конституція Республіки Польщі (1997) забороняє цензуру та надає гарантії для свободи засобів масової інформації (статті 14, 54 та 213). Відповідно до оцінок Фрідом Хауз (Freedom House) мас-медіа у Польщі зазвичай користуються цими правами на практиці і, отже, підсумовується, що „конституційні гарантії свободи преси поважаються в країні” [10]. Конституційні гарантії свободи слова в Україні базуються на відповідних нормах міжнародного права, являють собою їх своєрідне логічне продовження. Зафіксовані в Конституції України принципи, норми і положення щодо прав на свободу слова загалом відповідають загальноприйнятим міжнародним правовим стандартам, міжнародним конвенціям

з прав і свобод людини. За визначенням експертів Фрідом Хауз, “стаття 34 Конституції України (1996) та Закон “Про друковані засоби масової інформації” (1991) гарантують свободу слова та преси, але журналісти не користуються цими правами на практиці” [11].

Окрім основних законів України та Республіки Польщі, інші нормативно-правові акти регулюють діяльність мас-медіа в обох країн. Одними з головних законів Польщі є: Закон “Про ліквідацію RSW (Prasa-Ksiazka-Ruch)” (1990 р.), Закон “Про відміну закону про контроль публікацій, відміну контрольних органів та зміни до закону про пресу” (1990 р.), зміни до Закону “Про пресу” від 1984 р. (1989 р. та 1990 р.), Закон “Про аудіовізуальні засоби масової інформації” (1992 р.) та інші. В Україні існують відповідні закони: Закон “Про інформацію” (1990 р.), Закон “Про друковані засоби масової інформації (пресу)” (1992 р.), Закон “Про телебачення та радіо” (1994 р.) та інші закони. Нормативно-правова база обох країн щодо медіа потребує подальшого детального вивчення та порівняння.

На оцінку деяких фахівців, наприклад, Ріхтера, “Україна ефективно створила базу правової структури щодо медіа” [12]. Правова база медіа реформ у Республіці Польща була

#### Правова база щодо мас-медіа в Україні та Польщі (1999-2003 рр.)

Рік	Республіка Польща	Україна
2003	6	15
2002	6	23
2001	4 (аудіовізуальні ЗМІ) 3 (друковані ЗМІ) 7 (разом)	10 (аудіовізуальні ЗМІ) 8 (друковані ЗМІ) 18 (разом)
2000	4 (аудіовізуальні ЗМІ) 4 (друковані ЗМІ) 8 (разом)	10 (аудіовізуальні ЗМІ) 8 (друковані ЗМІ) 18 (разом)
1999	6 (аудіовізуальні ЗМІ) 4 (друковані ЗМІ) 10 (разом)	10 (аудіовізуальні ЗМІ) 8 (друковані ЗМІ) 18 (разом)

створена відповідно до європейських та міжнародних стандартів: “порівняння головних аспектів європейського та польського регулювання аудіовізуальних засобів масової інформації вказує на те, що лише деякі національні пункти права потребують поправок для гармонізації з європейськими стандартами” (на 2002 р.) [13]. Крім того, як зазначає М. Зукозд [14], до свого вступу у ЄС Польща повинна була гармонізувати свою правову базу, в тому числі й щодо медіа, зі стандартами ЄС.

Отож надамо порівняльну оцінку фахівців Фрідом Хауз правової бази щодо медіа у

Республіці Польща та Україні з 1999 по 2003 рік:

Відмітимо, що правова база у даному дослідженні відзначається як “закони та інші нормативно-правові акти, які можуть впливати на контекст медіа, так само як і схильність уряду використовувати ці закони для того, щоб обмежити здатність мас-медіа функціонувати” [15].

Правова база оцінюється за шкалою від “0” (найвищий рівень) до “30” (найнижчий рівень) у рейтингах Фрідом Хауз [16]. Звідси, нижчі бали означають кращу нормативно-правову базу. Середній бал за п’ять років (1999,

2000, 2001, 2002, 2003) дослідження законодавства щодо медіа у Польщі складає "7,4", що вважається високим рівнем. Таким чином, у Польщі створено хорошу правову базу для функціонування незалежних засобів масової інформації. Середній бал правової бази України за той же самий період часу складає "18,4". Цей рівень достатньо низький і, отже, можна казати про те, що законодавство щодо мас-медіа в Україні гірше, ніж у Польщі.

Потрібно відзначити, що нормативно-правова база щодо діяльності засобів масової інформації у Польщі поступово покращувалась у роки дослідження ('10', '8', '7', '6' та '6' від 1999 р. до 2003 р., відповідно). В Україні три роки підряд (1999, 2000 та 2001) оцінка була однаковою та складала "18" балів. У наступні два роки відбулися головні зміни. По-перше, у

2002 р. рівень правової бази щодо мас-медіа різко погіршився порівняно з попередніми трьома роками ("18"), досягнувши оцінки "23". По-друге, після цього погіршення відбулося різке покращення правової бази України у розумінні Фрідом Хауз – "15" у 2003 р., відповідно, досягнувши найкращого рівня за п'ять років дослідження. Дані результати потребують подальшої глибокої оцінки нормативно-правової бази України.

Зауважимо, що починаючи від 2002 р. Фрідом Хауз не розрізняє друковані та аудіовізуальні засоби масової інформації у своїх аналізах та надає загальну оцінку всім засобам масової інформації. Але на основі аналізу 1999 р., 2000 р. та 2001 р. в Польщі та Україні можна зробити висновок, що законодавство щодо аудіовізуальних медіа в

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Наукова думка, 1996. – С. 10.
2. Там же. – С. 10.
3. Там же. – С. 5.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // [www.sejm.gov.pl/prawo/konstytucja/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konstytucja/kon1.htm)
5. Там же.
6. Конституция Федеративной Республики Германия // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. проф. В.В. Маклаков. – М.: Изд-во БЕК, 2001. – С. 69.
7. Конституция Японии // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. проф. В.В. Маклаков. – М.: Изд-во БЕК, 2001. – С. 384.
8. Федеральная конституция Швейцарской конфедерации // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. проф. В.В. Маклаков. – М.: Изд-во БЕК, 2001. – С. 229.
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Наукова думка, 1996. – С. 9.
10. Freedom House Report on Media Freedom, 2001 // [www.freedomhouse.org/pfs2001/pfs2001.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2001/pfs2001.pdf)
11. Freedom House Report on Media Freedom, 2003 // [www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf)
12. Richter A. The Partial Transition. Ukraine's post-communist media // Monroe P., Rozumilowicz B., Verhulst S. Media reform: democratizing the media, democratizing the state. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 133.
13. Jakubowicz Karol. Media in Transition. Case of Poland // Monroe P.E., Rozumilowicz B., Verhulst S.G. Media reform: democratizing the media, democratizing the state. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 220.
14. Reinventing media. Media policy reform in East-Central Europe (edited by Miklos Sukosd and Peter Bajomi-Lazar). – Central European University Press. – 2003. – 247 p.
15. Freedom House Report on Media Freedom, 2003 // [www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf)
16. Freedom House Report on Media Freedom, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999 // [www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf), [www.freedomhouse.org/pfs2002/pfs2002.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2002/pfs2002.pdf), [www.freedomhouse.org/pfs2001/pfs2001.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2001/pfs2001.pdf), [www.freedomhouse.org/pfs2000/pfs2000.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs2000/pfs2000.pdf), [www.freedomhouse.org/pfs99/pfs99.pdf](http://www.freedomhouse.org/pfs99/pfs99.pdf)

*Стаття надійшла до редколегії 25.06.2005 р.*