

Особливої актуальності дані питання набувають в сьогоденні українських реаліях та тієї агресії, що відбувається на сході України, адже відповідні дії відбуваються на тлі застосування проти України цілої низки прийомів та способів деструктивного інформаційного впливу. При цьому основними джерелами такого інформаційного впливу на сьогодні виступають електронні ЗМІ. Зокрема, на необхідності протидії інформаційним факторам агресії, наголошувалося у рішенні РНБО України «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 28 серпня 2014 р., згідно п. 11 якого, Службі безпеки України доручається «невідкладно ужити разом із Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством оборони України, Міністерством юстиції України, Державною службою фінансового моніторингу України заходів щодо виявлення та припинення каналів політичної, інформаційної та іншої підтримки терористичної діяльності» [2]. Вирішення таких завдань, зокрема, вимагає здійснення цілої низки правових та організаційних заходів в сфері державної інформаційної політики.

Питання інформаційної безпеки в аспекті поширення негативної інформації вже ставали об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних фахівців в галузі інформаційного права, таких, як І. Арістова, І. Бачило, К. Беляков, Р. Каложний, В. Копилов, В. Ліпкан, Ю. Максименко, В. Ярочкін тощо.

Але, як правило, у відповідних дослідженнях розглядалися загально-теоретичні питання підстав та випадків застосування обмежень права на інформацію в інтересах національної безпеки. В той же час, поза увагою залишалася проблематика формування правових механізмів безпосереднього застосування таких обмежень, і в першу чергу щодо закордонних ЗМІ. Тож саме аналізу можливостей і порядку застосування обмежень в діяльності засобів масової інформації, з урахуванням вимог міжнародного та національного законодавства і присвячена дана стаття.

На сьогоднішній день нормативно-правове регулювання змісту теле-радіо програм, базується на Законах України «Про телебачення і радіомовлення», «Про національну раду з питань телебачення і радіомовлення», «Про захист суспільної моралі», «Про інформацію» тощо.

Так, наприклад, ст. 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [3] до обов'язків телерадіоорганізацій, зокрема відносить такі вимоги:

- дотримуватися законодавства України та вимог ліцензії;
- поширювати об'єктивну інформацію;

– з повагою ставитися до національної гідності, національної своєрідності і культури всіх народів;

Контроль за дотриманням встановлених законодавством вимог реалізується, передусім, через наглядові повноваження Нацради з питань телебачення і радіомовлення, до яких, згідно ст. 13 Закону України «Про національну раду з питань телебачення і радіомовлення» [4], зокрема, віднесено: нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог законодавства у галузі телерадіомовлення та нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства у сфері захисту суспільної моралі.

Але відповідні норми, по-перше, характеризуються переважно загальним характером, по-друге, в більшій мірі орієнтовані на регулювання обігу окремих інформаційних продуктів, тобто на переважно правомірну поведінку суб'єктів телерадіомовлення. В той же час, сьогодні Україна зіткнулася із масованим інформаційним впливом цілого ряду зарубіжних електронних ЗМІ, для якого характерні цілеспрямованість, організованість та систематичність. Загрозу інформаційній безпеці держави і суспільства несуть не окремі не зміст окремих теле-радіо передач, а цілісні програмні послуги деяких іноземних ЗМІ, спрямовані на пропаганду міжнародної ворожнечі, агресивної війни, дискримінації за політичними або національними ознаками.

В цьому аспекті слід зазначити, що міжнародна практика знає лише два випадки кримінального переслідування представників ЗМІ за злочини проти людства. Вперше – у 1946 р. в рамках Нюрнберзького процесу, вдруге випадок – справа, яку розглядав Міжнародний кримінальний трибунал по Руанді (ICTR) щодо співробітників радіокомпанії RTML та державної телерадіокомпанії Руанди CDR [5].

В своєму рішенні Nahimana et al. (Media case) (ICTR-99-52), Міжнародний кримінальний трибунал по Руанді, вказуючи на небезпечність поширення в електронних ЗМІ закликів до національної ворожнечі, зокрема зазначив (п. 1062), що «сутність медіа, зокрема радіо, є такою, що вплив їх повідомлень має широке розповсюдження, що значно збільшує шкоду, що вони наносять» [6], та напряду пов'язав діяльність відповідних ЗМІ із спалахами насильства та вбивств під час геноциду в Руанді, які часто відбувалися після мітингів та демонстрацій. При цьому вказувалося, що особливого значення для настання тяжких наслідків мала систематичність і послідовність інформаційного впливу. Особливістю цього впливу було те, що «силою RTML була її здатність надавати загальні рамки для розуміння того, що відбувається в світі, і для розуміння яким чином реагувати на ці події.

Інтерпретуючі світ для своїх слухачів, станція була здатна визначати певні дії, які за нормальних обставин більшість людей вважали би заперечливими та аморальними» [7]. Такі висновки свідчать про всю глибину загрози цілеспрямованої діяльності ЗМІ щодо створення підґрунтя для внутрідержавних або міждержавних конфліктів. У випадку провадження такої діяльності зарубіжними ЗМІ проблема протидії їй виходить ще й в аспект територіальної юрисдикції держави.

Актуальність даного питання для України підтверджується, також, внесенням до Верховної Ради проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав» (реєстр. № 4263а від 07.07.2014), в якому пропонується встановити правові засади застосування тимчасової заборони розповсюдження або ретрансляції телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації на території України [8]. Згідно даного законопроекту, рішення про тимчасове припинення “розповсюдження та/або ретрансляції” телерадіопрограм іноземних ЗМІ повинно прийматися в порядку адміністративного судочинства за позовом Національної ради з питань телебачення і радіомовлення в разі, якщо суд визнає, що розповсюдження та/або ретрансляції телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації на території України може створити реальну небезпеку територіальній цілісності держави, заворушенням чи вчиненням кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Тимчасова заборона повинна встановлюватися на строк до шести місяців.

Розглядаючи питання можливості, підстав та порядку застосування тимчасової заборони розповсюдження та / або ретрансляції телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації на території України, як це передбачається згідно необхідно враховувати три аспекти даної проблеми:

- міжнародні зобов'язання України в сфері транскордонного телебачення;
- законодавство щодо свободи думки і слова, та можливих обмежень відповідних прав;
- особливості регулювання телебачення і радіомовлення згідно національного законодавства.

Питання можливості обмеження ретрансляції телепрограм іноземних засобів масової інформації на території України повинні вирішуватися з урахуванням правил Європейської конвенції про транскордонне телебачення (Ратифікована Україною 17.12.2008), яка згідно ст. 3 «застосовується до будь-якої програмної послуги, яка транслюється або ретранслюється організаціями чи технічними засо-

бами, що знаходяться під юрисдикцією однієї зі Сторін, кабельними каналами, за допомогою наземного передавача або супутника, і яка може прийматися, прямо або опосередковано, на території однієї чи більше Сторін» [9].

В той же час, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» передбачає, що даний Закон застосовується стосовно організацій, які знаходяться за межами країни і діють відповідно до законодавства інших держав, виключно в частині регулювання порядку розповсюдження їх програм і передач на території України, якщо інше не передбачається міжнародними угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином, створюючи процедури тимчасової заборони ретрансляції іноземних ЗМІ, необхідно передбачити два окремих порядки тимчасової заборони ретрансляції телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації: 1) для програм телемовників що знаходяться під юрисдикцією однієї із сторін Європейської конвенції про транскордонне телебачення; 2) для програм телемовників, що знаходяться під юрисдикцією інших країн. Тим більше, що така подвійність правового регулювання передбачена ч.ч. 1 та 2 ст. 42 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», згідно яких ретрансляція телерадіопрограм та передач, зміст яких відповідає вимогам Європейської конвенції про транскордонне телебачення, на території України не обмежується. А от щодо ретрансляції програм правовласників, які не підпадають під юрисдикцію країни, що входить до Європейського Союзу, або країни, яка ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, встановлена вимога щодо адаптації змісту призначених для ретрансляції програм до вимог законодавства України.

Зокрема, необхідно враховувати, що ст. 4 Європейської конвенції про транскордонне телебачення передбачає свободу прийому та ретрансляції, згідно якої «Сторони забезпечують свободу самовираження й інформації відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, гарантують свободу прийому й не обмежують ретрансляцію на своїх територіях програмних послуг, які відповідають умовам цієї Конвенції».

Таким чином, питання припинення ретрансляції програм телемовників що знаходяться під юрисдикцією однієї із сторін даної Конвенції повинні вирішуватися у спосіб передбачений Конвенцією, з підстав невідповідності її вимогам та з урахуванням правил ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Пункт 2 ст. 24 Європейської конвенції про транскордонне телебачення передбачає вичерпний перелік підстав та умов за яких може

бути тимчасово припинена ретрансляція програмної послуги, визначаючи, що: «Якщо порушення має очевидний, серйозний і тяжкий характер, а також призводить до виникнення складних громадських проблем і зачіпає положення пунктів 1 або 2 статті 7, перше речення пункту 1 статей 12, 13, пунктів 1 або 3 статей 14 або 15 і якщо воно триває протягом двох тижнів після повідомлення про нього, Сторона, яка здійснює прийом, може тимчасово припинити ретрансляцію програмної послуги, яка порушує Конвенцію».

Серед зазначених вище підстав вказується, зокрема, порушення пункту 1 статті 7 Конвенції, який відносить до обов'язків телемовника вимоги щодо того, щоб: «Усі елементи програмних послуг у тому, що стосується їхнього представлення та змісту, повинні поважати гідність людини та основні права інших людей.

Зокрема, вони не повинні:

- a) бути непристойними і, особливо, містити порнографію;
- b) неправомірно пропагувати насильство чи спонукати до расової ненависті».

Таким чином, можна говорити про те, що підставами для припинення ретрансляції програмних послуг іноземних телемовників з мотивів національної безпеки є поєднання чотирьох умов:

- 1) порушення будь-яким елементом програмної послуги (телепередачі) положення п. 1 ст. 7 Європейської конвенції про транскордонне телебачення;
- 2) очевидний, серйозний і тяжкий характер такого порушення;
- 3) факт виникнення складних громадських проблем;
- 4) тривалість порушення не менше двох тижнів;
- 5) причинно-наслідковий зв'язок між порушенням та виникненням складних громадських проблем.

При цьому, запровадження тимчасового припинення повинно здійснюватися з урахуванням положень ч. 2 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо можливостей обмеження права на свободу думки і слова, та положень ст. 16 цієї ж Конвенції, які дозволяють незалежно від вимог ст. 10 встановлювати обмеження на політичну діяльність іноземців [10].

На основі такого аналізу можна визначити ряд принципів на яких повинна будуватися процедура тимчасової заборони трансляції програмних продуктів іноземних телемовників.

По-перше, необхідно передбачити обов'язковість застосування правил Європейської конвенції про транскордонне телебачення щодо тимчасового припинення ретрансляції програм телемовників що знаходяться під юрисдикцією однієї із сторін Конвенції, зокрема у тому,

що стосується вжиття заходів для розв'язання проблеми на основі положень статей 19, 25 і 26 цієї Конвенції.

По-друге, необхідно внести у Закон України «Про телебачення і радіомовлення» визначені ч. 2 ст. 24 Європейської конвенції про транскордонне телебачення умови тимчасового припинення ретрансляції: 1) факт порушення; 2) очевидний, серйозний і тяжкий характер порушення; 3) факт настання складних громадських проблем; 5) тривалість порушення; 4) причинно-наслідковий зв'язок між порушенням та громадськими проблемами. При чому, кожен з цих елементів повинен бути доведений.

По-третє, у випадку застосування тимчасового припинення ретрансляції телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації, що не знаходяться під юрисдикцією сторін Європейської конвенції про транскордонне телебачення, бажаним є врахування практики Європейського суду з прав людини щодо застосування положень ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема критерію «нагальної суспільної потреби» [11]. Але Національна рада з питань телебачення і радіомовлення в силу своєї компетенції не може збирати докази або давати експертні оцінки для визначення чи створює відповідне порушення «реальну небезпеку». Таким чином, вбачається необхідним передбачити у законопроекті обов'язковість отримання висновку правоохоронних органів (прокуратури, СБУ або МВС) щодо ступеня реальності та масштабів загроз, викликаних ретрансляцією відповідних телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації на території України.

Слід, також, відзначити, що Європейська конвенція про транскордонне телебачення не ставить прямої вимоги щодо судового порядку тимчасового припинення ретрансляції. Таким чином, можна розглядати можливість встановлення і звичайного адміністративного порядку прийняття відповідних рішень задля створення ефективного механізму забезпечення тимчасового припинення ретрансляції телерадіопрограм іноземних засобів масової інформації. Адже, в іншому випадку, виникає проблема тимчасового припинення ретрансляції програм телерадіомовниками, що не зазначені у відповідному судовому рішенні. А це, окрім неефективності тимчасового припинення ретрансляції, створює ситуацію за якої відповідні обмеження фактично не досягають мети захисту суспільного інтересу, передбаченого п. 2 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що негативно оцінюється у практиці Європейського суду з прав людини. Тож, можливо, доцільніше розглянути можливість застосування тимчасового припинення ретрансляції відповідних телерадіопрограм на підставі актів Національної ради з питань телебачення.

Нарешті, необхідним є встановлення юридичної відповідальності за порушення рішення про тимчасове припинення ретрансляції теле-радіопрограм іноземних засобів масової інформації, та визначення суб'єктів такої відповідальності.

Врахування таких положень, на нашу думку, з одного боку сприятиме створенню ефективного механізму захисту національного інформаційного простору України, а з іншого забезпечить виконання міжнародних зобов'язань України та належний баланс між захистом національної безпеки та гарантуванням прав і свобод людини в галузі інформації.

Бібліографічний список:

1. Закон України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 24 вересня 2014 р. № 744/2014.
3. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10.– Ст. 43.
4. Закон України “Про національну раду з питань телебачення і радіомовлення” від від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України – 1997. –№ 48. –Ст.296.
5. Temple-Raston, Dina. Journalism and genocide // Columbia Journalism Review 41 no. 3(2002) – p.18-20.
6. International Criminal Tribunal for Rwanda. The Prosecutor vs. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze. Case No. ICTR-99-51-T [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unictr.org/sites/unictr.org/files/case-documents/ict99-52/trial-judgements/en/031203.pdf>
7. Fujii, Lee Ann. The Diffusion of a Genocidal Norm in Rwanda. Paper prepared for the Annual conference of the International Studies Association, 24-26 March 2002, New Orleans – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isanet.org/noarchive/rwanda.html>
8. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав» (реєстр. № 4263а від 07.07.2014) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51668
9. Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 05.05.1989 № ETS 132 // Офіційний вісник України – 2010. – № 11 / № 100, 2008, ст. 3297/ – ст. 562.

10. Конвенція про захист прав і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 13 (№ 32) від 23.08.2006. – Ст. 270.
11. Огляд практики Європейського суду з прав людини. – К. : Міністерство юстиції України, 2002 – С. 39.

В данной статье анализируются основные принципы реформирования законодательства в сфере телевидения и радиовещания с целью создания механизмов защиты информационной безопасности Украины от угроз систематического деструктивного информационного воздействия отдельных иностранных электронных СМИ.

The present article provides the analyses of main principles of reforming of the national broadcasting legislation to create mechanisms to defend information security of Ukraine from the threats of systematic destructive information influence of particular foreign electronic media.