

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.36>

СОРОКА Л., ГАРУСТ Ю.

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ ЖУРНАЛІСТІВ
ВІД ПЕРЕШКОДЖАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НИМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ****EUROPEAN STANDARDS OF GUARANTEES FOR THE PROTECTION
OF JOURNALISTS AGAINST OBSTRUCTION OF THEIR PROFESSIONAL
ACTIVITIES**

У статті авторами проаналізовано чинні європейські стандарти гарантій захисту журналістів від перешкоджання здійснення ними професійної діяльності з метою запровадження в Україні кращого європейського досвіду щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших суб'єктів медіа сфери. Особлива увага було приділено Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors в яких надані детальні вказівки щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших медіа. Авторами наведено досвід Швеції по впровадженню зазначених Рекомендацій, якій вдалося створити умови для відкритого та інклюзивного публічного дискурсу. У статті констатовано, що будь-який Національний план дій буде ефективним лише за умови участі громадянського суспільства у його розробці та реалізації, а також при співпраці усіх зацікавлених сторін. Рекомендовано, зацікавленим сторонам, включаючи професійні асоціації журналістів, а також іншим учасникам медіа сфери, активно брати участь у розробленні та реалізації Національного плану дій щодо забезпечення безпеки і захисту професійної діяльності журналістів. Автори вважають, що фінансування організацій громадянського суспільства для виконання або участі в тих частинах плану дій, де довіра має вирішальне значення, зокрема щодо таких питань, як наприклад, створення цілодобової телефонної лінії можливе за участі донорських європейських інституцій.

Ключові слова: *перешкоджання, захист, професійна журналістська діяльність, європейські стандарти, самоцензура, медіа-сфера, права журналістів, принципи, норми.*

In the article, the authors analyzed the current European standards of guarantees for the protection of journalists from preventing them from carrying out their professional activities with the aim of introducing in Ukraine the best European experience regarding the protection of journalism and the safety of journalists and other subjects of the media sphere. Special attention was paid to Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, which provide detailed instructions on the protection of journalism and the safety of journalists and other media. The authors present the experience of Sweden in implementing the mentioned Recommendations, which managed to create conditions for an open and inclusive public discourse. The article states that any National Action Plan will be effective only with the participation of civil society in its development and implementation, as well as with the cooperation of all interested parties. It is recommended that interested parties, including professional associations of journalists, as well as other participants in the media sphere, actively participate in the

© СОРОКА Л. – доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу аспірантури і докторантури (Науково-дослідний інститут публічного права) <https://orcid.org/0000-0002-6979-6049>

© ГАРУСТ Ю. – доктор юридичних наук, професор, заступник президента з наукової роботи (Науково-дослідний інститут публічного права) <https://orcid.org/0000-0001-5450-4368>

development and implementation of the National Action Plan for ensuring the safety and protection of the professional activities of journalists. The authors believe that funding civil society organizations to implement or participate in those parts of the action plan where trust is crucial, in particular on issues such as the creation of a 24-hour hotline, is possible with the participation of donor European institutions.

Key words: *obstruction, protection, professional journalistic activity, European standards, self-censorship, media sphere, rights of journalists, principles, norms.*

Вступ. «Журналістика стала однією з найнебезпечніших професій світу», було проголошено Радою Європи своєму у звіті за 2020 рік [1]. І це дійсно так, журналістика та журналісти стикаються зі зростаючим рядом загроз, включаючи насильство та переслідування; зловживання законами з протидії дифамації, а також обмежувальні заходи щодо свободи інформації та вираження поглядів, прийняті у відповідь на кризу Covid-19. Держави повинні забезпечити безпечне та сприятливе середовище для того, щоб журналісти могли виконувати свої функції громадського «сторожового пса», а для цього необхідно щоб держави, в першу чергу, гарантували захист від перешкоджання здійснення журналістами своєї професійної діяльності.

Міжнародна спільнота давно визнала важливу роль, яку відіграють журналісти та інші суб'єкти медіа в суспільстві, і що забезпечення безпеки журналістів має першочергове значення для підтримки демократії. У Європі повага до свободи медіа закріплена в статті 10 Європейської конвенції з прав людини (далі Конвенція) [2], яка ратифікована всіма державами-членами Ради Європи. Ця стаття включає наступні положення:

«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів» [2].

Отже **метою статті** на підставі проведеного аналізу чинних європейських стандартів надати рекомендації щодо запровадження в Україні кращого європейського досвіду щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших суб'єктів медіа сфери.

Виклад основного матеріалу. Протягом багатьох років наріжне положення Конвенції щодо свободи слова та вільного розповсюдження інформації тлумачилося через рішення Європейського суду з прав людини (далі ЄСПЛ), а також Комітетом міністрів і Парламентською асамблеєю ЄС.

ЄСПЛ роз'яснив, що стаття 10 не тільки вимагає від держав утримуватися від непотрібно-го втручання у свободу вираження поглядів, але й що держави також зобов'язані створити середовище для повної участі в публічних дебатах усіма без страху [3; 4]. Крім того, для захисту права на життя, держави повинні мати ефективні положення кримінального права для запобігання скоєнню правопорушень, що підкріплені ефективним правоохоронним механізмом, а також вживати превентивних оперативних заходів для захисту осіб, чиє життя знаходиться під загрозою [5].

Крім зазначеного, ЄСПЛ підкреслив, що держави повинні захищати журналістів і створювати сприятливе середовище для громадських дебатів, навіть якщо думки, які висловлюють журналісти, суперечать думкам влади чи значної частині населення, і навіть якщо вони дратують або шокують [3].

Детальні вказівки щодо того, як ці принципи, що були проголошені ЄСПЛ, мають бути реалізовані на практиці, Парламентська асамблея та Комітет міністрів ЄС видали набір декларацій, рекомендацій і резолюцій, що охоплюють такі питання, як викорінення безкарності щодо серйозних порушень прав людини; захист журналістів у ситуаціях збройного конфлікту; свобода слова та інформації в медіа в боротьбі та боротьба із тероризмом; незалежність суспільного мовлення; захист і сприяння журналістським розслідуванням; плюралізм ЗМІ та прозорість власності; захист джерел і викривачів; доступ до інформації; гендер і ЗМІ тощо.

Особливо детальні вказівки щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших медіа акторів містяться в Рекомендації CM/Rec(2016)4 [6]. Детальний їх аналіз дає можливість умовно розділити усі види рекомендованих інструментів захисту журналістики та безпеки журналістів на наступні групи: 1) профілактичні – набір нормативно-правових актів, що гарантують в країні захист права на життя, свободу вираження думок і пов'язаних з ними прав, які необхідно регулярно переглядати щоб забезпечити надійність і ефективність виконання на практиці гарантій і механізмів; 2) захисні – це сукупність наявних ефективних правоохоронних органів, а також механізмів відшкодування та захисту жертв. Захисні інструменти повинні бути

розроблені з урахуванням небезпек, з якими стикаються жінки-журналістки (наприклад, 17 листопада 2016 року уряд Швеції прийняв рішення про письмове повідомлення «Влада, цілі та свобода дій – феміністична політика для гендерно рівного майбутнього» [7], у якому представив напрями політики гендерної рівності з новою структурою цілей, агентством з гендерної рівності та десятирічною національною стратегією запобігання та боротьби з насильством чоловіків щодо жінок); 3) процесуальні – включають швидке та об'єктивне розслідування вбивств, нападів і жорстокого поводження щодо журналістів; встановлення більш суворих покарань для посадових осіб, які перешкоджають розслідуванню таких справ; транскордонне співробітництво правоохоронних органів; 4) інформаційно-просвітницькі – участь у стратегіях інформування та підвищення обізнаності, розвиток реального партнерства держави з громадянським суспільством і медіа [6].

Цікавим прикладом із впровадження зазначених рекомендацій у національну політику є досвід Швеції, яка з метою захисту демократії створює умови для відкритого та інклюзивного публічного дискурсу. Для цього урядом країни був розроблений План дій політичного захисту народних обранців, журналістів та митців як частини інфраструктури демократичного дискурсу (Defending free speech – measures to protect journalists, elected representatives and artists from exposure to threats and hatred) [8]. Тобто в Швеції журналістів захищають на рівні депутатів.

Необхідно відмітити, що будь-який Національний план дій буде ефективним лише за умови участі громадянського суспільства у його розробці та реалізації, а також при співпраці усіх зацікавлених сторін. Це тим більш важливо, коли довіра між урядом і журналістами була підірвана або перебуває під тиском, і вимагає, щоб принципи відкритого уряду та відкритого правосуддя застосовувалися на практиці. Зацікавлені сторони, включаючи професійні асоціації журналістів, а також інші учасники медіа сфери, повинні брати участь, починаючи з етапів планування, щоб забезпечити сильну підтримку та довіру до Національного плану дій, а також у подальших зусиллях його реалізації та навчання щодо відповідних питань і стандартів. Вважаємо, що фінансування організацій громадянського суспільства для виконання або участі в тих частинах плану дій, де довіра має вирішальне значення, зокрема щодо таких питань, як наприклад, створення цілодобової телефонної лінії можливе за участі донорських європейських інституцій.

Також окремо хотілось зупинитися на принципах, які зазначені у Рекомендаціях СМ/Рес(2016)4 щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших суб'єктів ЗМІ. Всі вони ґрунтуються на підставі тих засад, що задекларовані у Європейській конвенції з прав людини та у відповідних рішеннях ЄСПЛ.

Принципи згруповано в такі категорії: свобода вираження поглядів; сприятливе середовище; безпека, захист; внесок у публічну дискусію та ті, що спричиняють охолоджуючий ефект «Chilling effect» [6]. Коротко розглянемо саме останній принцип, так як для українського нормотворчества, це досить незвичний принцип.

У Рекомендаціях визначається, що охолоджуючий вплив на свободу вираження поглядів виникає, коли втручання в це право викликає страх, призводить до самоцензури та, зрештою, до збіднення публічних дебатів, що завдає шкоди суспільству в цілому [6]. На думку авторів зазначених рекомендацій, такий страх найчастіше провокується наявністю у національному законодавстві кримінальних санкцій за діяння, які хоча за своєю суттю не створюють умови для перешкоджання професійної діяльності журналістів але можуть виявитися ефективними як засоби залякування та змушення мовчати журналістів та інші суб'єктів медіа сфери. Це стосується таких кримінальних проступків, як: наклеп, боротьба з тероризмом, захист національної безпеки та громадського порядку, пропагування ненависті, богохульство тощо.

Рішення про призначення кримінального покарання та застосування санкцій за правопорушення, що пов'язані із медіа сферою, є справою національних судів. Однак, такі рішення повинні завжди бути сумісним зі свободою вираження поглядів журналістів, гарантованою статтею 10 Конвенції та прийматися лише за виняткових обставин, зокрема, коли інші фундаментальні права були серйозно порушені, як, наприклад, у випадку підбурювання до насильства [6]. Відповідно, органи державної влади повинні уникати вжиття заходів або накладення санкцій, які будуть охолоджувати участь журналістів в публічних дебатах.

Охолоджуючий ефект, також, є наслідком свавільного використання адміністративних заходів, таких як схеми реєстрації та акредитації журналістів, блогерів, користувачів Інтернету, іноземних кореспондентів, неурядових організацій тощо, а також податкових схем, з метою переслідування журналістів та інших учасників ЗМІ, або зірвати їхню здатність ефективно сприяти

громадській дискусії. Дискримінаційний розподіл субсидій на державні засоби масової інформації та пресу, чи державних доходів від реклами, також може спричинити стримуючий вплив на критично важливу редакційну лінію, яку дотримуються засоби масової інформації, зокрема для невеликих медіа-організацій та в нестабільному економічному кліматі [6].

Стеження за журналістами та іншими суб'єктами ЗМІ та відстеження їхньої діяльності в Інтернеті може поставити під загрозу законне здійснення свободи вираження поглядів, якщо воно здійснюється без необхідних гарантій. Вони також можуть загрозувати безпеці відповідних осіб і підірвати захист журналістських джерел.

В якості прикладу можна навести останній скандал щодо неправомірного стеження працівниками Служби безпеки України за журналістами Bihus.Info. Ця незаконна подія справила такий суспільний резонанс, що Голова Служби безпеки Василь Малюк виправдовувався перед послами країн G7 та зобов'язався провести службове розслідування та притягнути до відповідальності усіх винних співробітників [9].

Таким чином, принцип охолоджуючого ефекту має більш ретельно досліджений українськими медіа фахівцями та спільно із іншими зацікавленими сторонами як громадянського суспільства, так і органів публічної влади, розробити ефективні інструменти його недопущення у українському суспільному житті. Адже будь-які форми протидії професійній діяльності журналістів та інших медіа-акторів неминуче приведе до стримуючого впливу на свободу вираження поглядів, і цей вплив стає ще більш різким, коли поширеність нападів і залякувань ускладнюється культурою юридичної безкарності тих, хто їх вчиняє. Така культура юридичної безкарності є показником ендемічного порушення прав людини, що є неприпустимим для України, яка прагне стати членом Європейського Співтовариства та умовах тотальної інформаційної війни, яку провадить російська федерація разом із військовими діями на її території.

Висновки. Ризик піддатися ненависті та погрозам зростає разом із поляризацією нашого суспільства. Умови для спілкування, щоб бути побаченими іншими - змінилися. Цифрова трансформація приносить великі можливості, але водночас і виклики. Журналісти, під час виконання своєї професійної діяльності стикаються із викликами, які не сприяють безпечному клімату для дискусії і дебатів, а вплив на них через погрози і ненависть призводить до пристосування і самоцензури. Але як органи публічної влади, так і громадянське суспільство повинні активно приймати участь у створенні сприятливого середовища для вільного та відкритого формування думки та поширення інформації, що незаборонена законом, адже цей процес є вирішальним фактором для функціонування демократії. Тому вивчення і запровадження кращого європейського досвіду щодо захисту журналістики та безпеки журналістів та інших суб'єктів медіа сфери є досить актуальним та своєчасним для України.

Список використаних джерел:

1. Noorlander, Peter. Taking action to protect journalists and other media actors. Artificial Intelligence – Intelligent Politics Challenges and opportunities for media and democracy. Background Paper, Ministerial Conference, Cyprus, 28–29 May 2020. Council of Europe, 2020. URL: <https://rm.coe.int/cyprus-2020-safety-of-journalists/168097fa83>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р. Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
3. Affaire Dink v. Turquie. Strasbourg, 2010. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-100383%22%5D%7D>
4. Case of Özgür Gündem v. Turkey. Strasbourg, 2010. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58508%22%5D%7D>
5. Case of Gongadze v. Ukraine №34056/02, par. 164. Strasbourg, 2005. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-70853%22%5D%7D>
6. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors. Strasbourg, 2016. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1
7. Government Communication 'Power, goals and agency – a feminist policy for a gender-equal future. Swedish Government, 2016. URL: https://www.regeringen.se/contentassets/287eb2554fa941b8a3ceb1efdd7e65d2/rk-22393_skrivelse_en_ta_webb-2.pdf

8. Defending free speech – measures to protect journalists, elected representatives and artists from exposure to threats and hatred. Swedish Government, 2018. URL: <https://www.government.se/contentassets/bd181f7b0f4640e7920807d110b3c001/action-plan-defending-free-speech.pdf>

9. Василь Малюк та послы країн G7 обговорили питання взаємодії та демократичного розвитку України під час війни, Служба безпеки України офіційний сайт, 2024. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/vasyl-maliuk-ta-posly-krain-g7-obhovoryly-pytannia-vzaiemodii-ta-demokratychnoho-rozvytku-ukrainy-pid-chas-viiny>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.37>

СТРИЖАК А.О.

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

STATE REGIONAL POLICY IN THE FIELD OF ROAD SAFETY: CONCEPT AND CONTENT

В науковій статті з'ясовано зміст державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху. Аналіз наукових позицій вчених та безпосередній розгляд нормативно-правових актів, надав можливість стверджувати, що державна регіональна політика у сфері безпеки дорожнього руху становить собою окремий об'єкт адміністративно-правового регулювання та становить відповідну складовою державної політики, що безпосередньо включає напрям (стратегію) розвитку відносин у сфері у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та сукупність адміністративно-правових інструментів реалізації заходів спрямованих на убезпечення порушень норм чинного законодавства у досліджуемій суспільних відносин норами адміністративного законодавства.

Виокремлено ознаки адміністративно-правових відносин, які мають місце під час реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: 1) є публічно-правовими, оскільки предметом регулювання є відносини у сфері реалізації публічних (державних, суспільних) інтересів; 2) мають місце у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) врегульовані, як правило, нормами адміністративного законодавства; 4) широке коло суб'єктів формування та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 5) об'єднанні метою направленою на зменшення рівня аварійності та смертності на дорогах, а також розвитку транспортної інфраструктури тощо.

Наголошено, що реалізація державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху спрямовано на формування свідомості у учасників (суб'єктів) дорожнього руху дотримання та виконання дисципліни, а також превентивна спрямованість щодо недопущення порушень встановлених правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху через призму просвітницької діяльності відповідними органами та підрозділами.

Ключові слова: державна політика, державна регіональна політика, політика, сфера безпеки дорожнього руху, адміністративне законодавство, учасники суспільних відносин.