

МИХАЙЛОВСЬКА І. А.

**НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ У СФЕРІ МЕДІА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ
НОРМАТИВНОГО ТА ДОКТРИНАЛЬНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ****SUPERVISION AND CONTROL IN THE MEDIA SECTOR IN UKRAINE:
ISSUES OF REGULATORY AND DOCTRINAL DELIMITATION**

У статті досліджено теоретичні та нормативно-правові засади співвідношення нагляду і контролю у сфері медіа в Україні. Актуальність дослідження зумовлена оновленням вітчизняного медійного законодавства у зв'язку з ухваленням Закону України «Про медіа», положення якого використовують конструкцію «нагляд (контроль)», однак не містять чіткого розмежування зазначених категорій. Встановлено, що нормативна невизначеність змісту нагляду і контролю має не лише термінологічний, а й практичний характер, оскільки впливає на обсяг повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, межі її втручання в діяльність суб'єктів у сфері медіа та порядок застосування заходів реагування. Проаналізовано семантичні, управлінські й адміністративно-правові підходи до визначення досліджуваних понять. З'ясовано, що контроль є ширшою за змістом категорією, яка охоплює систематичне спостереження, перевірку діяльності підконтрольного об'єкта та можливість застосування до нього управлінського впливу. Нагляд спрямований переважно на перевірку дотримання законодавчих вимог організаційно не підпорядкованими суб'єктами та характеризується вужчими межами втручання в їхню діяльність. Визначено основні критерії розмежування контролю і нагляду: характер організаційних зв'язків між уповноваженим органом та об'єктом перевірки; предмет і межі перевірки; обсяг компетенції суб'єкта публічної влади; допустимий ступінь втручання в діяльність суб'єкта у сфері медіа; зміст заходів реагування та кінцевий юридичний результат. Обґрунтовано, що повне отождолення нагляду і контролю в законодавстві є методологічно невиправданим та може створювати ризики непропорційного обмеження свободи вираження поглядів. Запропоновано нормативно закріпити окремі визначення державного нагляду і державного контролю у сфері медіа, чітко визначити підстави, процедури та межі їх здійснення. До внесення відповідних законодавчих змін для позначення взаємопов'язаної діяльності з одержання інформації, перевірки законності, виявлення порушень і застосування заходів реагування запропоновано використовувати узагальнювальне поняття «контрольно-наглядова функція».

Ключові слова: *медіа, державне регулювання, нагляд, контроль, контрольно-наглядова функція, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, адміністративно-правове регулювання, свобода вираження поглядів.*

The article examines the theoretical and regulatory foundations for distinguishing between supervision and control in the media sector in Ukraine. The relevance of the research arises from the modernization of Ukrainian media legislation following the adoption of the Law of Ukraine “On Media”. Although the Law employs the combined term “supervision (control)”, it does not clearly distinguish between its constituent concepts. It is established that the legal uncertainty surrounding supervision and control is not merely terminological but also has significant practical implications, as it affects the scope of powers of the National Council of Television and Radio Broadcasting of

Ukraine, the permissible limits of its interference with the activities of media entities, and the procedure for applying response measures. The article analyses semantic, managerial, and administrative-law approaches to defining the concepts under consideration. Control is found to be a broader category encompassing systematic observation, examination of the activities of a controlled entity, and the possibility of applying managerial influence. Supervision is primarily aimed at verifying compliance with statutory requirements by entities that are not organisationally subordinate to the supervisory authority and is characterised by narrower limits of interference in their activities. The principal criteria for distinguishing control from supervision are identified as follows: the nature of the organisational relationship between the competent authority and the inspected entity; the subject matter and scope of verification; the extent of the public authority's competence; the permissible degree of interference in the activities of a media entity; the content of response measures; and the final legal outcome. It is substantiated that the complete legislative identification of supervision with control is methodologically unjustified and may create risks of disproportionate restrictions on freedom of expression. The article proposes introducing separate statutory definitions of state supervision and state control in the media sector and clearly establishing the grounds, procedures, and limits for their exercise. Until the relevant legislative amendments are adopted, it is proposed to use the general concept of a "control and supervisory function" to describe the interconnected activities of obtaining information, verifying legality, detecting violations, and applying legally prescribed response measures.

Key words: *media, state regulation, supervision, control, control and supervisory function, National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine, administrative and legal regulation, freedom of expression.*

Постановка проблеми. Ухвалення Закону України «Про медіа» започаткувало новий етап розвитку правового регулювання вітчизняної медійної сфери. Водночас законодавче оновлення не усунуло невизначеності у співвідношенні понять «нагляд» і «контроль». Закон покладає на Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення здійснення державного регулювання, нагляду та контролю у сфері медіа, однак нормативно не визначає поняття нагляду, а термін «контроль» одночасно використовує для позначення можливості вирішального впливу на управління або діяльність юридичної особи. Застосування конструкції «нагляд (контроль)» створює враження тотожності цих категорій, хоча адміністративно-правова доктрина вказує на відмінності між ними. Така невизначеність ускладнює встановлення обсягу компетенції регулятора, підстав та меж його втручання в діяльність суб'єктів у сфері медіа, а також характеру допустимих заходів реагування. Особливої ваги ця проблема набуває з огляду на необхідність забезпечення балансу між захистом національного медіапростору, інформаційною безпекою держави та гарантованою Конституцією України свободою вираження поглядів.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичні засади державного контролю та нагляду досліджено у працях представників науки адміністративного права. Зокрема, О. О. Маркова обґрунтовує необхідність їх нормативного закріплення як окремих функцій публічної влади; О. Ю. Піддубний розглядає контроль як ширшу категорію, а нагляд – як його функціонально обмежений різновид; В. В. Макаруч досліджує юридичні результати контрольно-наглядової діяльності. Водночас особливості розмежування цих категорій саме у сфері медіа після ухвалення Закону України «Про медіа» залишаються недостатньо опрацьованими.

Метою статті є визначення адміністративно-правового змісту нагляду і контролю у сфері медіа, встановлення критеріїв їх розмежування та обґрунтування пропозицій щодо усунення термінологічної і компетенційної невизначеності у положеннях Закону України «Про медіа».

Виклад основного матеріалу. Оновлення вітчизняного медійного законодавства, спричинене ухваленням Закону України «Про медіа», актуалізувало низку теоретико-прикладних питань, серед яких чільне місце посідає з'ясування природи тих владних інструментів, за допомогою яких держава забезпечує дотримання встановлених нею вимог до діяльності суб'єктів у сфері медіа. Законодавець послуговується конструкцією «нагляд (контроль)», проте не розкриває змісту кожного з понять, що входять до її складу, і не пояснює, чи йдеться про синоніми, чи про різнопорядкові явища, штучно поєднані в одній дефініції [1]. Зокрема, у статті 1 Закону України «Про медіа» контроль визначається як «можливість здійснення вирішального впливу на управління та/або діяльність юридичної особи». Пунктом 33 статті 1 Закону України «Про медіа» визначено, що Національна

рада України з питань телебачення і радіомовлення [2] визнається «незалежним постійно діючим колегіальним державним органом, що діє на підставі Конституції України, Закону України «Про медіа» та інших Законів України і здійснює державне регулювання, нагляд та контроль у сфері медіа». Однак при цьому положення Закону України «Про медіа» не містять нормативного визначення категорії «нагляд», що створює нормативну невизначеність правового регулювання досліджуваних правовідносин, і має визнаватися не лише суто термінологічною проблемою, а і має практичне значення, адже розуміння категорії «нагляд» та категорії «контроль» безпосередньо впливає на зміст та обсяг повноважень регуляторного органу, межі його втручання у діяльність суб'єктів у сфері медіа, характер застосовуваних заходів реагування, а отже – і реальний стан гарантованої статтею 34 Конституції України свободи вираження поглядів [2].

Чинним законодавством України категорії «контроль» та «нагляд» застосовуються в одному синонімічному ряді. Зокрема, пункт 15 частини 1 статті 5 Закону України «Про медіа» містить визначення, що до основних завдань державної політики у сфері медіа відноситься «забезпечення ефективного нагляду (контролю) за дотриманням на території України вимог і обмежень у сфері медіа, передбачених цим Законом, з метою захисту національного медіа-простору України та побудови інформаційного середовища, здатного протистояти актуальним загрозам інформаційній безпеці» [1].

Методологічно розв'язання окресленого завдання передбачає послідовне здійснення кількох дослідницьких кроків: по-перше, семантичний і етимологічний аналіз термінів «контроль» і «нагляд»; по-друге, узагальнення доктринальних підходів до їх співвідношення, вироблених наукою адміністративного права; по-третє, аналіз нормативного закріплення цих категорій у чинному законодавстві України та актах права Європейського Союзу; по-четверте, виокремлення сутнісних ознак кожного з явищ із урахуванням галузевої специфіки медійних відносин; по-п'яте, формулювання авторських дефініцій та критеріїв розмежування досліджуваних понять.

З управлінської позиції контроль доцільно розглядати як систематичне спостереження за функціонуванням певного об'єкта та перевірку відповідності його діяльності прийнятим управлінським рішенням, зокрема нормативним актам, планам, програмам та іншим обов'язковим приписам. Контрольна діяльність тією чи іншою мірою супроводжується управлінським впливом суб'єкта контролю на підконтрольний об'єкт. Здійснюючись паралельно з виконанням управлінських команд, контроль забезпечує узгоджену взаємодію елементів системи управління, підтримує її динамічність і, що особливо важливо, формує механізм зворотного зв'язку. Завдяки цьому суб'єкт управління отримує необхідну інформацію про фактичний стан справ і результати діяльності підконтрольних об'єктів [3].

Контрольну функцію суспільство реалізує передусім через державу, яка, виступаючи його офіційним представником, здійснює правове впорядкування суспільних процесів, оцінює їх відповідність визначеним цілям і перевіряє дотримання встановлених норм та правил. Регулюючи суспільно значущі, або так звані загальні, справи, держава контролює діяльність відповідних органів та організацій, забезпечує охорону й захист інтересів особи та суспільства, а також застосовує необхідні заходи для запобігання їх порушенню [4].

Реалізуючи регулятивну функцію та встановлюючи єдині обов'язкові правила поведінки, держава використовує право як основний засіб упорядкування суспільних відносин. У зв'язку із цим важливого значення набуває нормативне визначення змісту категорії «контроль». Так, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V закріплено таке визначення: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [5].

Як впливає з назви зазначеного Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та наведеного нормативного положення, законодавець фактично використовує категорії «нагляд» і «контроль» як рівнозначні. Безперечно, між ними існує тісний функціональний зв'язок: нагляд передбачає здійснення контрольних дій, тоді як контроль у багатьох випадках охоплює спостереження, властиве наглядовій діяльності. Такий підхід відображений як у значній частині наукових праць, так і в низці нормативно-правових

актів, зокрема законодавчого рівня. Проте одночасне використання термінів «контроль» і «нагляд» у нормативних текстах саме по собі не може вважатися достатньою підставою для висновку про повну тотожність відповідних видів діяльності. Практика реалізації контрольно-наглядових повноважень засвідчує наявність між ними істотних змістових і функціональних відмінностей [6, с. 23; 7, с. 269].

Обґрунтовано видається позиція О. О. Маркової, відповідно до якої неоднозначність співвідношення категорій «контроль» і «нагляд» у науковій площині загалом не становить критичної проблеми, однак у законодавчому регулюванні така невизначеність спричиняє суттєві труднощі [8, с. 67]. У найбільш широкому теоретичному розумінні нагляд може розглядатися як одна з форм соціального контролю, що існує в суспільстві. Від інших різновидів соціального контролю, які реалізуються державними органами, нагляд відрізняється своїм функціональним призначенням, межами здійснення та сукупністю правових засобів, спрямованих на виявлення, припинення й усунення порушень законодавства.

Відповідно, державний нагляд можна визначити як метод публічно-владної діяльності, спрямований на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації та реалізацію заходів із забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [9; 10]. Показовим у цьому контексті є законодавче регулювання відносин, пов'язаних з адміністративними правопорушеннями. Законодавець окремо згадує органи, що здійснюють нагляд, та органи, наділені контрольно-наглядовими функціями, а отже, не завжди отождено зміст відповідних понять [8, с. 65-67].

Заслугує на підтримку і позиція О. Ю. Піддубного, який розглядає контроль як ширшу за своїм змістом категорію, а нагляд – як один з його елементів, тобто як своєрідний «звужений контроль». При цьому звуження стосується передусім сфери та меж застосування відповідних повноважень. Науковець зауважує, що державний нагляд здійснюється у випадках, коли перевірка підлягає дотримання визначених правил, установлених умов і вимог чинного законодавства. Натомість контрольна функція державних органів не вичерпується перевіркою законності діяльності, хоча забезпечення дотримання законодавчих приписів залишається одним з основних її завдань. Важливим критерієм розмежування контролю і нагляду є характер організаційних зв'язків між уповноваженим органом та об'єктом перевірки. Нагляд переважно здійснюється щодо осіб та організацій, які організаційно не підпорядковані суб'єкту нагляду. Контроль, своєю чергою, може поширюватися як на підпорядкованих суб'єктів, так і на об'єкти, між якими та контролюючим органом відсутні відносини прямого підпорядкування [11, с. 21].

При цьому визначальна відмінність контролю від нагляду полягає в обсязі компетенції уповноваженого органу. Контролюючий орган може отримувати право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а в окремих випадках – навіть тимчасово перебирати на себе функції його керівного органу. Крім того, суб'єкти контролю можуть бути наділені повноваженнями самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [12, с. 56].

З огляду на це слушною є пропозиція О. О. Маркової щодо нормативного закріплення понять «контроль» і «нагляд» як окремих та самостійних функцій публічної влади. Їх розмежування має здійснюватися з урахуванням спрямованості відповідної діяльності, обсягу компетенції уповноваженого суб'єкта та кінцевого юридичного результату. Водночас контроль доцільно розглядати як родову категорію не лише щодо нагляду, а й стосовно інспектування. Незважаючи на тісний взаємозв'язок зазначених видів діяльності, їх повне отождення є методологічно необґрунтованим. Контроль у цьому співвідношенні виконує роль узагальнювального поняття, тоді як нагляд та інспектування можуть розглядатися як його окремі форми, методи або функціональні різновиди [8, с. 67].

Юридичним підсумком контрольно-наглядової діяльності, як обґрунтовує В.В. Макачук, є прийняття правозастосовного контрольно-правового акта. Такий акт містить констатуючі приписи, у яких відображаються встановлені під час перевірки обставини та позитивні результати діяльності підконтрольного об'єкта [13]. Одночасно він може охоплювати правоохоронні приписи, спрямовані на припинення правопорушень, усунення їх наслідків і недопущення аналогічних порушень у майбутньому. Саме тому в юридичній літературі дедалі більше уваги приділяється питанням належної нормативної регламентації порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності [14, с. 65-66].

У науковій літературі адміністративна контрольно-наглядова процедура визначається як установлений законом порядок проведення суб'єктами публічного адміністрування перевірок діяльності підконтрольних осіб щодо її відповідності вимогам чинного законодавства, а також

застосування передбачених законом заходів реагування у разі виявлення відповідних порушень [15, с. 178]. Отже, контрольно-наглядові процедури є важливим засобом охорони та захисту широкого кола публічних інтересів [16, с. 186; 17], включно з національними інтересами й суспільними цінностями.

До моменту законодавчого закріплення окремих, чітких і взаємно узгоджених визначень понять «контроль» та «нагляд» доцільно враховувати їх тісний функціональний взаємозв'язок. Оскільки на практиці відповідні види діяльності утворюють єдиний механізм одержання інформації, перевірки законності, виявлення порушень та застосування заходів реагування, обґрунтованим є використання узагальнювальної категорії «контрольно-наглядова функція».

Висновки. Отже, нагляд і контроль є взаємопов'язаними, але не тотожними формами публічно-владної діяльності. Їх об'єднує спрямованість на забезпечення законності, одержання інформації про фактичний стан діяльності відповідних суб'єктів, виявлення порушень і застосування передбачених законодавством заходів реагування. Водночас зазначені категорії відрізняються за предметом, межами, обсягом компетенції уповноваженого органу та характером його взаємодії з об'єктом перевірки. Контроль доцільно розглядати як ширшу адміністративно-правову категорію, що охоплює систематичне спостереження, перевірку не лише законності, а й результативності діяльності, а також можливість застосування управлінського впливу до підконтрольного об'єкта. Нагляд має вужчу спрямованість і полягає передусім у перевірці дотримання обов'язкових вимог законодавства суб'єктами, які організаційно не підпорядковані наглядовому органу. Межі втручання під час здійснення нагляду повинні визначатися законом і відповідати принципам законності, необхідності та пропорційності.

Використання у Законі України «Про медіа» конструкції «нагляд (контроль)» без визначення змісту кожного поняття не забезпечує належної правової визначеності. Крім того, законодавче визначення контролю як можливості вирішального впливу на управління або діяльність юридичної особи характеризує відносини контролю над юридичною особою, але не розкриває змісту контрольної функції Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

У зв'язку із цим доцільно закріпити в Законі України «Про медіа» окремі визначення державного нагляду та державного контролю, конкретизувати їхні завдання, підстави, процедури, межі й юридичні наслідки. Законодавчого уточнення потребує також обсяг повноважень Національної ради під час реалізації кожної із зазначених функцій. До внесення відповідних змін взаємопов'язану діяльність з одержання інформації, перевірки дотримання законодавства, виявлення порушень та застосування заходів реагування обґрунтовано позначати узагальнювальною категорією «контрольно-наглядова функція». Такий підхід сприятиме юридичній визначеності діяльності медійного регулятора та забезпеченню належного балансу між захистом публічних інтересів і свободою вираження поглядів.

Список використаних джерел:

1. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>
2. Історія і статус. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. <https://webportal.nrada.gov.ua/pro-natsionalnu-radu/>
3. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / за ред. В. А. Глуховея. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 1999. 42 с.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V : станом на 29 жовт. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
6. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 22-25
7. Замрига А. В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика : монографія. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 394 с.
8. Маркова О. О. Адміністративна процедура контролю (нагляду). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 64-68

9. Адміністративне право. Загальна частина. Тема 8. Методи публічного адміністрування : мультимедійний навчальний посібник. Національна академія внутрішніх справ : Офіційний веб-портал. 2017. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/diagram8.html
10. Кучеренко І. Г. Адміністративно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель в Україні: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 230 с.
11. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний аграрний університет. Київ, 2007. 198 с.
12. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2002. 55 с.
13. Макарчук В.В. Поняття контрольно-наглядових процедур правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 463–465.
14. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.
15. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за ред І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
16. Золотухіна Л. О. Захист публічного інтересу у адміністративному порядку: перспективи удосконалення чинного законодавства України. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 185–191.
17. Легеза Ю. О., Шевирталов В. С. Публічне управління процесами соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 1. С. 125–128

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025