

УДК 342.9:351.751(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.73>

МИХАЙЛОВСЬКА І. А.

КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МЕДІА: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

CRITERIA FOR DISTINGUISHING SUPERVISION AND CONTROL IN THE MEDIA SECTOR: AN ADMINISTRATIVE LAW APPROACH

У статті досліджено адміністративно-правові засади розмежування нагляду і контролю у сфері медіа. Наголошено, що специфіка цієї сфери визначається поєднанням необхідності державного регулювання з конституційними гарантіями свободи вираження поглядів, заборонаю цензури та вимогою редакційної незалежності. Проаналізовано семантичне походження понять «контроль» і «нагляд», а також основні доктринальні підходи до визначення їх співвідношення. Виокремлено концепції, відповідно до яких нагляд є різновидом контролю; контроль і нагляд становлять самостійні форми публічно-владної діяльності; їх розмежування має здійснюватися за функціональним змістом перевірки; обидві категорії можуть використовуватися як умовно тотожні в межах уніфікованого процедурного режиму. Обґрунтовано, що найбільш придатним для медійної сфери є функціональний підхід, за якого нагляд обмежується перевіркою законності діяльності суб'єкта, тоді як контроль може охоплювати оцінювання її доцільності, ефективності та результативності. Визначено критерії розмежування нагляду і контролю: характер правового зв'язку між суб'єктом та об'єктом; предмет перевірки; глибина допустимого втручання; суб'єктний склад; мета діяльності; характер заходів реагування. З'ясовано, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює переважно наглядову діяльність, оскільки не перебуває у відносинах організаційної підпорядкованості із суб'єктами у сфері медіа та не має права втручатися в їхню редакційну політику. Окрему увагу приділено участі органів спільного регулювання у формуванні правил поширення інформації та оцінюванні їх дотримання. Запропоновано авторські визначення нагляду і контролю у сфері медіа. Обґрунтовано доцільність відмови від законодавчої конструкції «нагляд (контроль)» стосовно діяльності медійного регулятора та послідовного використання поняття «нагляд» як додаткової гарантії редакційної незалежності й недопущення непропорційного втручання держави у свободу медіа.

Ключові слова: *медіа, нагляд, контроль, державне регулювання, редакційна незалежність, свобода вираження поглядів, цензура, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, спільне регулювання.*

The article examines the administrative law foundations for distinguishing supervision from control in the media sector. It is emphasized that the specific nature of this sector arises from the need to combine state regulation with constitutional guarantees of freedom of expression, the prohibition of censorship, and the requirement of editorial independence. The semantic origins of the concepts of “control” and “supervision”, as well as the principal doctrinal approaches to their relationship, are analysed. The article identifies several concepts according to which supervision constitutes a form of control; control and supervision are independent forms of public authority activity; the distinction between them should be based on the functional content of inspection; or both categories

© МИХАЙЛОВСЬКА І. А. – аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет») <https://orcid.org/0009-0002-5951-0147>

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

may be treated as conditionally equivalent within a unified procedural framework. It is substantiated that the functional approach is the most appropriate for the media sector. Under this approach, supervision is limited to verifying the legality of a media entity's activities, whereas control may also include an assessment of their expediency, efficiency, and effectiveness. The criteria for distinguishing supervision from control are identified as follows: the nature of the legal relationship between the competent authority and the inspected entity; the subject matter of inspection; the permissible depth of interference; the range of authorised actors; the purpose of the activity; and the nature of response measures. It is established that the National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine primarily performs a supervisory function because it is not organisationally superior to media entities and may not interfere with their editorial policies. Particular attention is paid to the participation of co-regulatory bodies in establishing rules for the creation and dissemination of information and assessing compliance with such rules. The author's definitions of supervision and control in the media sector are proposed. The article substantiates the need to discontinue the use of the combined statutory term "supervision (control)" in relation to the media regulator and consistently employ the concept of "supervision" as an additional safeguard of editorial independence and protection against disproportionate state interference with media freedom.

Key words: *media, supervision, control, state regulation, editorial independence, freedom of expression, censorship, National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine, co-regulation.*

Постановка проблеми. Сфера медіа є водночас об'єктом державного регулювання та простором реалізації конституційного права на свободу вираження поглядів. Тому будь-яке втручання суб'єктів публічної влади в діяльність медіа має відповідати вимогам законності, правової визначеності, необхідності та пропорційності, а також не порушувати заборону цензури й гарантії редакційної незалежності. Закон України «Про медіа» наділяє Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення повноваженнями щодо здійснення нагляду та контролю, проте не встановлює чіткого співвідношення між цими поняттями. Використання конструкції «нагляд (контроль)» ускладнює визначення предмета перевірки, допустимої глибини втручання регулятора та характеру заходів реагування. Особливо небезпечним є поширювальне тлумачення контрольних повноважень, за якого перевірка законності може трансформуватися в оцінювання редакційної доцільності, професійної якості або змістової спрямованості медіаматеріалів. За таких умов необхідне вироблення чітких адміністративно-правових критеріїв розмежування нагляду і контролю з урахуванням особливостей медійних відносин та європейських стандартів свободи медіа.

Стан наукової розробки проблеми. Співвідношення державного контролю і нагляду досліджували О. Ф. Андрійко, В. С. Шестак, С. В. Жадан, Ю. О. Лєгеза, М. Г. Ісаков, Л. В. Коваль, А. В. Денисова, В. М. Гаращук, Х. П. Ярмачі та О. Г. Серeda. У науковій літературі сформовано підходи до розуміння нагляду як різновиду контролю, самостійної форми публічно-владної діяльності або перевірки, обмеженої питаннями законності. Водночас критерії їх розмежування з урахуванням заборони цензури, редакційної незалежності та діяльності органів спільного регулювання залишаються недостатньо опрацьованими.

Метою статті є визначення адміністративно-правових критеріїв розмежування нагляду і контролю у сфері медіа, розкриття особливостей реалізації наглядових повноважень медійним регулятором та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення понятійного апарату Закону України «Про медіа».

Виклад основного матеріалу. Специфіка сфери медіа полягає в тому, що вона є одночасно об'єктом державного впливу та сферою реалізації фундаментального права людини. Будь-яка владна активність тут перебуває у стані потенційного конфлікту з конституційною заборонаю цензури (частина третя статті 15 Конституції України) [1] та з вимогами статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2], згідно з якою втручання у свободу вираження поглядів допустиме лише за умови його передбачуваності законом, наявності легітимної мети та необхідності в демократичному суспільстві. Саме тому питання про те, чи здійснює уповноважений суб'єкт нагляд, чи контроль, набуває в медійній сфері не лише теоретичного, а й безпосередньо правозахисного значення.

Термін «контроль» походить від французького «contrôle», що первісно означало зіставлення документа з його дублікатом (contre-rôle – «протизапис», «зустрічний реєстр»), тобто

перевірку відповідності реального стану речей заздалегідь зафіксованому еталону. Уже етимологія вказує на дві невід'ємні складові контрольної діяльності: наявність нормативно закріпленої моделі належної поведінки та операцію порівняння з нею фактичних результатів.

Термін «нагляд» має слов'янське походження і зберігає внутрішню форму «спостереження ззовні», «пильнування». Українська лексикографічна традиція тлумачить нагляд як систематичне спостереження за станом певного об'єкта чи перебігом процесу з метою своєчасного виявлення відхилень, тоді як контроль додатково охоплює перевірку, облік і можливість коригування. Отже, вже на семантичному рівні простежується сутнісна відмінність: контроль передбачає активне втручання у стан підконтрольного об'єкта, нагляд – переважно фіксацію відхилень від правових приписів без безпосереднього управлінського впливу на діяльність піднаглядного суб'єкта.

Показово, що ця відмінність значною мірою нівелюється в іншомовній термінології. Англомовний термін «supervision» та вживаний в актах права ЄС «oversight» охоплюють обидва явища, що додатково ускладнює порівняльно-правові дослідження і почасти пояснює непослідовність вітчизняного законодавця, який запозичує європейські моделі регулювання разом із притаманною їм термінологічною нейтральністю [3].

Визначення змісту контролю та нагляду в наукових дослідженнях дає змогу виокремити декілька концептуальних підходів до їх співвідношення. Прибічники першого підходу, серед яких О. Ф. Андрійко, В. С. Шестак, С. В. Жадан, П. С. Лютиков, М. Г. Ісаков і Л. В. Коваль, розглядають нагляд як різновид, спеціальну форму або метод контролю. У межах цього підходу контроль визнається родовим поняттям, а нагляд – видовим, що характеризується спеціальним колом уповноважених суб'єктів, вузьким предметом перевірки та обмеженими можливостями втручання в діяльність піднаглядного об'єкта. Аргументація представників цієї концепції ґрунтується на спільності мети контролю і нагляду, яка полягає насамперед у забезпеченні законності та дисципліни, а також на подібності застосовуваних процедурних засобів: проведенні перевірок, витребуванні документів, аналізі звітності, спостереженні та виявленні правопорушень [4, с. 91; 5, с. 172; 6, с. 109; 7, с. 9; 8; 9, с. 146].

Друга концепція, представлена у працях А. В. Денисової, В. М. Гаращука [10], Х. П. Ярмачі [12], О. Г. Середи [13] та інших учених, ґрунтується на визнанні контролю і нагляду самостійними організаційно-правовими способами забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління. Її прибічники наголошують, що, незважаючи на спільну правоохоронну спрямованість, контрольна і наглядова діяльність відрізняються за підставами здійснення, суб'єктом складом, предметом, межами втручання та юридичними наслідками.

Відповідно до цього підходу контроль переважно здійснюється щодо організаційно підпорядкованих або функціонально залежних об'єктів і передбачає ширший предмет перевірки. Контролюючий суб'єкт може оцінювати не лише законність, а й доцільність, ефективність та результативність діяльності, втручатися в оперативну роботу, надавати обов'язкові вказівки, скасовувати або змінювати рішення, а в установлених законом випадках – застосовувати заходи юридичної відповідальності.

Нагляд, навпаки, здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами щодо організаційно не підпорядкованих їм об'єктів. Його предмет здебільшого обмежується перевіркою додержання вимог законодавства, а можливість оцінювання доцільності управлінських рішень та безпосереднього втручання в оперативну діяльність піднаглядного суб'єкта є істотно обмеженою. У разі виявлення порушення наглядовий орган застосовує передбачені законом акти реагування або звертається до компетентного суб'єкта для усунення порушення та вирішення питання про відповідальність винних осіб.

Отже, у межах другої концепції контроль і нагляд розглядаються не як родові та видові поняття, а як функціонально близькі, проте юридично самостійні види публічно-владної діяльності. Визначальною межею між ними виступає не юридична рівність сторін, а характер компетенційного зв'язку між суб'єктом і об'єктом, широта предмета перевірки, допустимий ступінь втручання та обсяг повноважень щодо усунення виявлених порушень [13].

Третій підхід, який умовно можна назвати функціональним, зміщує акцент із суб'єктного складу на зміст перевірки. Його прибічники виходять із того, що критерій організаційної підпорядкованості втратив пояснювальну силу в умовах, коли переважна більшість публічно-владного впливу спрямована на приватних суб'єктів, які в принципі не перебувають у відносинах субординації з жодним органом. За таких обставин розмежування має проводитися не за тим, ким є об'єкт перевірки, а за тим, що саме підлягає оцінюванню.

Відповідно до цього підходу контроль охоплює оцінку як законності, так і доцільності, ефективності, економічності діяльності, тоді як нагляд обмежується виключно перевіркою

відповідності поведінки об'єкта вимогам нормативно-правових актів. Наглядовий орган встановлює наявність або відсутність порушення нормативного припису, але не висловлює судження про якість, обґрунтованість чи оптимальність рішення, що перевіряється. Йому не належить оцінка того, чи міг об'єкт досягти того самого правомірного результату кращим способом [14].

Саме цей критерій видається найбільш операціональним для потреб медійної сфери, оскільки він безпосередньо кореспондує із заборонаю втручання у редакційну політику. Закон України «Про медіа» визначає редакційний контроль як вирішальний вплив суб'єкта у сфері медіа на створення або добір, організацію та поширення масової інформації, а редакційні рішення – як рішення, що регулярно приймаються у процесі здійснення такого контролю та пов'язані із щоденним функціонуванням медіа (пп. 47, 48 ч. 1 ст. 1). Частина 3 ст. 4 Закону забороняє цензуру, а частина 4 тієї ж статті не допускає незаконного втручання у діяльність суб'єктів у сфері медіа з боку державних органів, зокрема вимоги попереднього погодження інформації. Аналогічну конструкцію закріплено на рівні права ЄС: ч. 2 ст. 4 Регламенту (ЄС) 2024/1083 [15] зобов'язує держави-члени поважати редакційну свободу медіа і прямо забороняє державам, включно з їхніми національними регуляторними органами, втручатися в редакційну політику та редакційні рішення.

Отже, у межах функціонального підходу межа між контролем і наглядом у сфері медіа збігається з межею дозволеного публічно-владного впливу на медіа. Регулятор може перевіряти, чи не поширив суб'єкт заборонений законом контент, чи виконано квоти, чи дотримано вимог до структури власності, – тобто здійснювати нагляд за законністю. Він не може оцінювати редакційну доцільність добору тем, тональність висвітлення чи професійну якість матеріалу, бо така оцінка становила б контроль у власному значенні слова і водночас – втручання у редакційну політику. Показово, що навіть за наявності підстав вважати порушеними обмеження щодо концентрації Національна рада не вирішує питання по суті, а приймає рішення про звернення до Антимонопольного комітету України (ч. 6 ст. 7 Закону «Про медіа»), тобто діє в логіці акта реагування, характерній саме для наглядової, а не контрольної діяльності [16].

Четвертий підхід, що набув поширення переважно у нормотворчій практиці, полягає у фактичному отождоженні понять, що знаходять вияв у стійкій законодавчій конструкції «державний нагляд (контроль)». Її було закріплено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 року № 877-V [17] і відтворено у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 08.04.2026 року № 4840-IX [18], який прийшов йому на зміну. Показово, що при заміні базового акта законодавець не лише зберіг зрощений термін, а й вилучив із назви обмеження сферою господарської діяльності, поширивши цю конструкцію на ширше коло відносин.

Такий прийом юридичної техніки має радше прагматичне, ніж концептуальне підґрунтя: він дозволяє поширити єдиний процедурний режим – підстави, періодичність, порядок проведення заходів, права суб'єкта, що перевіряється, – на діяльність різних за правовою природою органів, уникнувши складних розмежувань [18; 19]. З погляду захисту особи від свавільної перевірки така уніфікація має самостійну цінність, оскільки обсяг процедурних гарантій не повинен залежати від того, як законодавець назвав орган.

При цьому видається, що термінологічна економія не може заступати собою наукову коректність. Уніфікація процедури є виправданою рівно доти, доки вона не переноситься з процедурної площини у площину компетенційну. Якщо з тотожності процедури виводити тотожність повноважень, зникає підстава стверджувати, що орган, уповноважений перевіряти законність, не вправі оцінювати доцільність. У медійному законодавстві цей ризик уже реалізувався. Закон України «Про медіа» послідовно відтворює зрощену конструкцію: він визначає засади «державного управління, регулювання та нагляду (контролю)» у сфері медіа (ч. 1 ст. 2), відносить до завдань державної політики забезпечення законності діяльності державних органів «під час здійснення регулювання і нагляду (контролю)» та запобігання дублюванню відповідних повноважень (пп. 10, 11 ч. 1 ст. 5), називає Національну раду органом, що «здійснює державне регулювання, нагляд та контроль у сфері медіа» (п. 33 ч. 1 ст. 1), і водночас – «органом нагляду (контролю)» (ч. 4 ст. 6). Отже, йдеться не про гіпотетичну загрозу, а про наявний стан: обсяг повноважень регулятора щодо оцінювання діяльності медіа не визначається через розмежування контролю і нагляду, оскільки саме законодавство такого розмежування не проводить. За цих умов межа дозволеного владного втручання встановлюється не термінологічно, а через матеріальні заборони – заборону цензури та незаконного втручання у діяльність суб'єктів у сфері медіа (частини 3, 4 ст. 4) – і через тест на законність, необхідність у демократичному суспільстві та пропорційність (ч. 2 ст. 4).

Узагальнення наведених доктринальних позицій та аналіз чинного законодавства дозволяють виокремити такі сутнісні ознаки контролю у сфері медіа.

По-перше, контроль є функцією публічного управління, що має похідний характер стосовно основної діяльності відповідного органу і забезпечує зворотний зв'язок у системі управління. Він не існує автономно, а обслуговує реалізацію інших управлінських функцій – планування, організації, регулювання.

По-друге, контрольні відносини ґрунтуються на організаційній або функціональній підпорядкованості об'єкта суб'єктові контролю. У медійній сфері така конструкція є характерною передусім для внутрішньосистемних зв'язків: контролю з боку засновника (власника) за діяльністю створеного ним медіа, контролю Кабінету Міністрів України за діяльністю підпорядкованих йому органів, які реалізують державну інформаційну політику, контролю наглядової ради за виконанням статутних завдань суспільним мовником.

По-третє, предметом контролю є не лише законність, а й доцільність, ефективність та результативність діяльності підконтрольного об'єкта. Контролюючий суб'єкт має право оцінювати обрані об'єктом засоби досягнення поставлених цілей, що передбачає значно глибше проникнення в його діяльність.

По-четверте, контроль передбачає можливість безпосереднього втручання в оперативно-господарську діяльність підконтрольного суб'єкта: скасування або зміни ухвалених ним рішень, надання обов'язкових вказівок щодо способу виконання завдань, вирішення кадрових питань.

По-п'яте, контроль має переважно систематичний і всеохопний характер, здійснюється як за власною ініціативою контролюючого суб'єкта, так і за встановленими періодичними процедурами, і супроводжується правом застосування заходів дисциплінарного впливу.

Нагляд у сфері медіа характеризується принципово іншим набором ознак, які, на нашу думку, доцільно систематизувати таким чином.

Передусім необхідно виділити як ознаку нагляду у сфері медіа відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктом і об'єктом наглядової діяльності. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, що є конституційно визначеним органом і діє на підставі Закону України «Про медіа», не перебуває з суб'єктами у сфері медіа у відносинах підпорядкування; останні є юридично рівними стосовно регулятора учасниками правовідносин, а їхній зв'язок має виключно правовий, а не організаційний характер [16].

Друга ознака – обмеженість предмета перевірки виключно питаннями законності. Наглядовий орган не має права оцінювати редакційну політику, творчий задум, художню чи публіцистичну цінність медіаконтенту, комерційну доцільність рішень суб'єкта у сфері медіа. Він з'ясовує лише одне: чи відповідає діяльність суб'єкта вимогам законодавства та умовам ліцензії (реєстрації). Зазначена ознака є прямим наслідком конституційної заборони цензури та становить головну юридичну гарантію свободи медіа [19].

Варто акцентувати на неможливості втручання в оперативну діяльність піднаглядного суб'єкта у сфері медіа. Регулятор не заміщає собою редакцію: він не скасовує редакційних рішень, не визначає сітку мовлення, не приписує зміст програм, а лише констатує факт порушення і застосовує передбачені законом заходи реагування.

Варто серед ознак нагляду у сфері медіа виділити спеціальний, законодавчо визначений і вичерпний перелік форм наглядової діяльності. Закон України «Про медіа» передбачає здійснення нагляду шляхом проведення моніторингу медіаконтенту, безвізних і виїзних перевірок (планових та позапланових), а також розгляду заяв про порушення законодавства. Кожна з форм має власну процедуру, підстави та строки застосування. Зазначена ознака має наслідком специфічний характер заходів реагування, які мають переважно правовідновлювальну та пресічну, а не дисциплінарну спрямованість: попередження, припис про усунення порушення, штраф, зупинення чи анулювання ліцензії, скасування реєстрації, звернення до суду з відповідним позовом. Наглядовий орган у сфері медіа позбавлений можливості застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності до працівників піднаглядного суб'єкта (ст. 97 Закону України «Про медіа»).

При цьому суб'єкт нагляду у сфері медіа є незалежним, що є обов'язковою умовою легітимності його діяльності. Вимога функціональної, інституційної та фінансової незалежності медійного регулятора закріплена на рівні права ЄС Директивою 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіапослуги у редакції Директиви (ЄС) 2018/1808 і становить один із критеріїв відповідності національного законодавства європейським стандартам [3].

До ознак нагляду у сфері медіа необхідно віднести процедурну визначеність і передбачуваність наглядової діяльності, що охоплює закріплення підстав її ініціювання, строків, прав

піднаглядного суб'єкта, порядку оформлення результатів та обов'язкового судового оскарження ухвалених рішень.

Викладене дозволяє запропонувати систему критеріїв відмежування контролю та нагляду у сфері медіа, за якими розмежовуються досліджувані явища у медійній сфері.

Узагальнення викладених доктринальних позицій дозволяє виокремити систему критеріїв розмежування контролю і нагляду, релевантних для сфери медіа. Такі критерії не є рівнозначними за пояснювальною силою і не діють ізольовано: жоден із них, узятий окремо, не дає підстав для однозначної кваліфікації діяльності, тоді як їх сукупність утворює достатньо визначену модель розмежування.

Так, за характером правового зв'язку суб'єкта й об'єкта контроль передбачає наявність між суб'єктом і об'єктом відносин організаційної або функціональної підпорядкованості, тоді як нагляд здійснюється щодо організаційно невідпорядкованих об'єктів і має зовнішній, позаповідомчий характер. Відсутність субординаційного зв'язку зумовлює похідні відмінності в обсязі повноважень наглядового органу і є вихідним критерієм розмежування.

Наступним критерієм відмежування нагляду та контролю у сфері нагляду є обсяг предмета перевірки. Контроль охоплює оцінювання як законності, так і доцільності, ефективності та економічності діяльності об'єкта, тоді як предмет нагляду обмежується перевіркою відповідності поведінки об'єкта вимогам нормативно-правових актів. Наглядовий орган встановлює факт наявності або відсутності порушення, але не висловлює судження щодо оптимальності правомірного рішення.

Серед критеріїв відмежування доцільним є виділити глибину допустимого втручання, що дозволяє тлумачити контроль у сфері медіа як безпосереднє коригування діяльності об'єкта, надання обов'язкових вказівок, а також скасування або зміну прийнятих ним рішень, тоді як повноваження наглядового органу не поширюються на перегляд рішень піднаглядного суб'єкта по суті й реалізуються шляхом констатації порушення та висунення вимоги про його усунення.

Контрольну діяльність у сфері медіа здійснює широке коло органів публічної влади, зокрема й такі, що не наділені спеціальною компетенцією у сфері медіа, тоді як нагляд у цій сфері віднесено до виключної компетенції спеціально уповноваженого регулятора, інституційна незалежність якого є нормативною вимогою (ст. 30 Директиви 2010/13/ЄС у редакції Директиви (ЄС) 2018/1808; ст. 26 Регламенту (ЄС) 2024/1083) [3].

За безпосередньою метою контроль у сфері медіа спрямований на забезпечення ефективності та належної організації діяльності підконтрольного об'єкта, тоді як мета нагляду полягає в забезпеченні режиму законності та захисті прав невизначеного кола осіб, насамперед споживачів медіапослуг.

При цьому слід визнати, що в реальній правозастосовній практиці абсолютного розмежування не відбувається. Медійна сфера демонструє наявність «гібридних» конструкцій, у яких наглядові за природою повноваження поєднуються з елементами контрольного впливу – приміром, при здійсненні перевірки виконання суб'єктом у сфері медіа програмної концепції, заявленої під час ліцензування. У цьому разі регулятор фактично оцінює відповідність фактичної діяльності добровільно взятим на себе зобов'язанням, що наближає таку діяльність до контролю, проте юридичною підставою залишається саме припис закону, а не управлінське рішення.

Сучасна європейська модель управління медійною сферою ґрунтується на поєднанні державного нагляду з механізмами спільного регулювання (співрегулювання) та саморегулювання, що на рівні права ЄС дістало вияв у заохоченні кодексів поведінки (ст. 4а Директиви 2010/13/ЄС у редакції Директиви (ЄС) 2018/1808) і в застосуванні співрегуляторних механізмів до платформ спільного доступу до відео (ст. 28b(4) тієї ж Директиви). Закон України «Про медіа» імплементував цей підхід, передбачивши утворення органів спільного регулювання (статті 92–94), ухвалення ними кодексів (правил) створення та поширення інформації, які набувають чинності після затвердження Національною радою (ст. 95), а також надання експертних висновків щодо дотримання таких кодексів (ст. 96, ст. 108), що зумовлює появу особливої конфігурації наглядової діяльності, у межах якої недержавне утворення бере участь у формуванні змістовних вимог до діяльності медіа та в їх оцінюванні, тоді як повноваження щодо констатації порушення і застосування заходів реагування залишаються за державним регулятором [20, с. 134–140].

Правова природа такої діяльності є дискусійною. З одного боку, вона позбавлена ознаки державного примусу в її класичному розумінні; з іншого – рішення органу спільного регулювання породжують юридичні наслідки і можуть бути враховані регулятором при застосуванні заходів реагування. Видається, що йдеться про особливу форму публічно-правового нагляду,

здійснюваного суб'єктом делегованих повноважень, до якого мають застосовуватися ті самі гарантії процедурної визначеності та судового захисту, що й до діяльності державного регулятора.

Висновки. Отже, нагляд у сфері медіа – це врегульована нормами адміністративного та інформаційного права діяльність спеціально уповноваженого незалежного регулятора (а у випадках, визначених законом, – органу спільного регулювання), що здійснюється у визначених законом формах щодо організаційно не підпорядкованих йому суб'єктів у сфері медіа, полягає у систематичному спостереженні за відповідністю їхньої діяльності вимогам законодавства та умовам ліцензії (реєстрації), не передбачає втручання у редакційну політику та оперативну діяльність і завершується, за наявності підстав, застосуванням вичерпно визначених законом заходів реагування.

Контроль у сфері медіа – це діяльність уповноважених суб'єктів, які перебувають із об'єктом впливу у відносинах організаційної або функціональної підпорядкованості, що полягає у перевірці законності, доцільності та ефективності його діяльності, супроводжується можливістю коригування ухвалених ним рішень і застосування заходів організаційного та дисциплінарного характеру.

Співвідношення розглянутих понять у сфері медіа доцільно кваліфікувати не як родові і не як відносини тотожності, а як співвідношення суміжних, частково перетинних правових явищ, що мають спільну мету – забезпечення законності – і різняться за суб'єктним складом, предметом, глибиною втручання та характером заходів реагування. Провідне значення у медійній сфері має саме нагляд, оскільки контроль у його класичному розумінні є принципово несумісним із конституційною заборонаю цензури та вимогою редакційної незалежності.

Викладене дає підстави для висновку про доцільність відмови законодавця від уживання нерозчленованої конструкції «нагляд (контроль)» стосовно повноважень медійного регулятора та послідовного закріплення терміна «нагляд», що точніше відображає правову природу відповідної діяльності й водночас виконує додаткову гарантійну функцію, обмежуючи потенційно можливе розширювальне тлумачення повноважень органу публічної влади у сфері, де реалізується одне з фундаментальних прав людини.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Директива Європейського парламенту і ради 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 року про координацію певних положень, встановлених законами, нормативно-правовими або адміністративними актами в державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги) (кодифікована версія). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-10#Text
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ, 2004. 304 с.
5. Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.
6. Жадан С. В. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008.
7. Лютиков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009.
8. Ісаков М. Г. Види державного контролю у сфері підприємницької діяльності. Форум права. 2012. № 1.
9. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Київ: Основи, 1994.
10. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
11. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2006. 336 с.
12. Середя О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 496–504.
13. Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>

14. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
15. Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act). *OJ L*, 2024/1083, 17.4.2024
16. Про медіа: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>
17. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
18. Санатарчук М. Чи є у вас редакційна політика? Навіщо вона потрібна та як її скла-дати <https://mediamaker.me/chy-ye-u-vas-redakczijna-polityka-navishho-vona-potribna-ta-yak-yiyi-skladaty-11812/>
19. Лєге́за Ю. О., Шевирталов В. С. Публічне управління процесами соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. No 1. С. 125–128
20. Marsden C. T. Internet Co-Regulation: European Law, Regulatory Governance and Legitimacy in Cyberspace. Cambridge : Cambridge University Press, 2011. 275 p.

Дата першого надходження статті до видання: 09.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025