

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.38>

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Лимар О.Л.,
*аспірант Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені Степана Дем'янчука, адвокат
ORCID: 0009-0006-0310-6582*

Лимар О.Л. Контроль та нагляд за діяльністю засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки.

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових механізмів контролю та нагляду за діяльністю засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки України в умовах триваючої інформаційної агресії. У роботі окреслюються межі допустимого обмеження свободи слова, визначені ст. 34 Конституції України, та аналізуються правові інструменти, за допомогою яких держава забезпечує баланс між захистом інформаційної безпеки та гарантіями демократичних прав.

Виокремлено ключові напрями контрольно-наглядової діяльності: контроль за дотриманням загальних положень і вимог законодавства, що визначають допустимі межі поширення інформації суб'єктами у сфері медіа; нагляд за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа, які відповідно до законодавства потребують отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на ведення своєї діяльності; контроль за виконанням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ, покликаний мінімізувати ризики поширення недостовірної інформації, маніпуляцій суспільною свідомістю, забезпечити прозорість і достовірність рекламного контенту, а також не допустити прихованого впливу на інформаційний простір України; контроль за виконанням вимог щодо акредитації журналістів, що забезпечує їм належний доступ до інформаційних подій, а також захищає державу від несанкціонованого втручання в інформаційні процеси та потенційних загроз, пов'язаних із діяльністю неакредитованих осіб.

Виявлено низку системних проблем діяльності Національної ради: недостатню технічну та кадрову спроможність регулятора; відсутність повного контролю за діяльністю онлайн-платформ; затягування судових процедур при застосуванні санкцій; явище «відродження» заборонених медіа. Запропоновано напрями вдосконалення системи державного контролю та нагляду: підвищення ресурсного потенціалу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; впровадження автоматизованих систем моніторингу з використанням штучного інтелекту; удосконалення акредитаційних процедур; посилення міжвідомчої та міжнародної співпраці; модернізація нормативно-правової бази. Результати дослідження можуть бути використані для розробки ефективної державної політики у сфері інформаційної безпеки, що поєднує захист національних інтересів і дотримання стандартів свободи слова.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, контроль, нагляд, засоби масової інформації, медіа, національна безпека, інформаційна безпека, свобода слова, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Lymar O.L. Control and supervision of the activities of the media in the interests of national security.

The article is devoted to a comprehensive study of administrative and legal mechanisms for controlling and supervising the activities of the media in the interests of ensuring Ukraine's national security in the context of ongoing information aggression. The paper outlines the limits of permissible restrictions on freedom of speech, as defined in Article 34 of the Constitution of Ukraine, and analyzes the legal instruments used by the state to ensure a balance between the protection of information security and the guarantees of democratic rights.

The key areas of control and supervision activities are highlighted: control over compliance with the general provisions and requirements of legislation that define the permissible limits of information dissemination by media entities; supervision of compliance with the conditions of licensing activities of media entities that, in accordance with the law, require special permits (licenses) to conduct their activities; control over compliance with the requirements of legislation on the dissemination (distribution) of advertising in the media, aimed at minimising the risks of spreading unreliable information, manipulating public consciousness, ensuring the transparency and reliability of advertising content, and preventing hidden influence on Ukraine's information space; monitoring compliance with the requirements for the accreditation of journalists, which ensures them proper access to information events and protects the state from unauthorized interference in information processes and potential threats associated with the activities of non-accredited persons.

A number of systemic problems in the National Council's activities have been identified: insufficient technical and human resources capacity of the regulator; lack of full control over the activities of online platforms; delays in court proceedings when imposing sanctions; the phenomenon of the «revival» of banned media. Areas for improvement of the state control and supervision system have been proposed: increasing the resource capacity of the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting; introducing automated monitoring systems using artificial intelligence; improving accreditation procedures; strengthening interagency and international cooperation; modernizing the regulatory framework. The results of the study can be used to develop effective state policy in the field of information security, combining the protection of national interests and compliance with freedom of speech standards.

Key words: administrative and legal regulation, control, supervision, mass media, media, national security, information security, freedom of speech, National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання діяльності засобів масової інформації (ЗМІ) в інтересах забезпечення національної безпеки України передбачає встановлення чітких меж здійснення інформаційної діяльності та окреслення допустимих обмежень свободи слова, які необхідні для захисту суспільних інтересів, державного суверенітету, територіальної цілісності, громадського порядку і стабільності. Водночас таке регулювання не може обмежуватися лише визначенням формальних меж допустимої поведінки суб'єктів інформаційних відносин – воно передбачає й ефективне застосування відповідних правових механізмів державного реагування, що забезпечують належне виконання приписів законодавства, дотримання стандартів інформаційної безпеки та запобігання потенційним загрозам з боку інформаційного середовища.

У рамках забезпечення зазначених цілей держава за допомогою своїх органів та уповноважених посадових осіб здійснює адміністративний контроль та адміністративний нагляд. Ці два взаємопов'язані інструменти державного управління покликані, з одного боку, систематично моніторити діяльність суб'єктів медіапростору на відповідність чинному законодавству, а з іншого – оперативно і своєчасно реагувати на виявлені порушення діяльності засобів масової інформації. Визначаючи проблематику цього напрямку дослідження, доцільно виділити ключові види контрольної та наглядової діяльності, здійснюваної в межах адміністративно-правового регулювання діяльності засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки:

контроль за дотриманням загальних положень і вимог законодавства, що визначають допустимі межі поширення інформації суб'єктами у сфері медіа;

нагляд за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа, які відповідно до законодавства потребують отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на ведення своєї діяльності. Даний вид наглядової діяльності забезпечує дотримання визначених законодавством обов'язкових стандартів і процедур діяльності засобів масової інформації;

контроль за виконанням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ, покликаний мінімізувати ризики поширення недостовірної інформації, маніпуляцій суспільною свідомістю, забезпечити прозорість і достовірність рекламного контенту, а також не допустити прихованого впливу на інформаційний простір України;

контроль за виконанням вимог щодо акредитації журналістів, що забезпечує їм належний доступ до інформаційних подій, а також захищає державу від несанкціонованого втручання в інформаційні процеси та потенційних загроз, пов'язаних із діяльністю неакредитованих осіб.

Наведені види контрольної і наглядової діяльності включають комплекс заходів, зокрема збір, накопичення та аналіз даних щодо діяльності суб'єктів інформаційного поля, а також реалізацію повноважень щодо адміністративного попередження і припинення порушень вимог законодавства. Водночас важливим завданням державних органів у цій сфері виступає підтримка балансу між захистом національної безпеки та збереженням основних прав та свобод громадян, таких як свобода слова та доступ до інформації [1, с. 314]. Проте досягнення оптимального балансу між свободою слова, закріпленою у ст. 34 Конституції України та забезпечення національної безпеки у інформаційному полі – теоретично і практично складне завдання [2, с. 30]. Саме її вирішення робить дослідження присвячені проблематиці контролю та нагляду за діяльністю ЗМІ в інтересах забезпечення національної безпеки України актуальними та науково значущими.

Стан опрацювання проблематики. Проблема контролю та нагляду за діяльністю ЗМІ активно обговорюється у сучасних наукових дослідженнях. Зокрема ці питання розглядають в своїх працях В. Бігун, В. Горкава, О. Горун, О. Васильківська, О. Заводовська, А. Крупнова, Л. Крупнова, Н. Литвин, А. Новицький, Н. Новицька, О. Стефанишин, А. Ярош та ін.

Мета статті полягає в комплексному аналізі контрольної та наглядової діяльності, здійснюваної в межах адміністративно-правового регулювання діяльності засобів масової інформації в інтересах забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Контроль за дотриманням загальних положень і вимог законодавства, що визначають допустимі межі поширення інформації суб'єктами у сфері медіа, є найважливішим елементом контрольної-наглядової діяльності, спрямованим на забезпечення балансу між захистом свободи слова, безперешкодним доступом громадян до інформації, відсутністю цензури та забезпеченням національної безпеки України. Основне завдання такого контролю – запобігання зловживанням свободою масової інформації з боку власників засобів масової інформації, редакцій і журналістів, а також виявлення та усунення порушень правових норм, передбачених вітчизняним законодавством, зокрема, Законами України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII [3], «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-XII [4], «Про медіа» від 13.12.2022 р. № 2849-IX [5] та ін. нормативними актами.

В Україні центральним органом виконавчої влади, що здійснює контрольні-наглядові повноваження у сфері медіа є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада, регулятор, медіарегулятор). Відповідно до ч. 3 ст. 97 Закону України «Про медіа» державний нагляд та контроль полягають у здійсненні Національною радою в межах повноважень, встановлених цим Законом, заходів та дій щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства у сфері медіа з боку суб'єктів у сфері медіа [5]. У разі виявлення в процесі здійснення контрольних-наглядових заходів та дій фактів порушення законодавства, в тому числі зловживанням правом на інформацію (публікація матеріалів, спрямованих на повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини), Національна рада має право оголосити припис, який виступає базовим заходом реагування на порушення, що дозволяє суб'єкту у сфері медіа оперативно усунути порушення без застосування більш жорстких заходів.

Припис є першим кроком до можливих більш суворих санкцій. Якщо суб'єкт у сфері медіа не виконає вимог, викладених у приписі, і продовжить порушувати законодавство, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має право застосувати захід реагування у вигляді: штрафу (за рішенням Національної ради); скасування реєстрації (за рішенням Національної ради або за рішенням суду); анулювання ліцензії (за рішенням суду); заборони видання та розповсюдження друкованого медіа (за рішенням Національної ради або за рішенням суду); тимчасової заборони поширення онлайн-медіа (за рішенням Національної ради); заборони поширення онлайн-медіа (за рішенням Національної ради або за рішенням суду). Розгляд Національною радою питання про застосування заходів реагування у вигляді припису здійснюється на підставі актів моніторингу та/або актів перевірок та інших доказів, які підтверджують наявність або відсутність фактичних обставин, що мають значення для вирішення питання про можливе притягнення суб'єкта у сфері медіа до відповідальності, з урахуванням його пояснень, якщо такі пояснення було надано. Інші заходи реагування застосовуються після проведення перевірки, крім заходів реагування за грубі порушення вимог законодавства в період дії воєнного чи надзвичайного стану (ч.ч. 2, 4 ст. 99 Закону України «Про медіа» [5]).

Вітчизняне законодавство закріплює низку гарантій, спрямованих на захист ЗМІ від необґрунтованого та довільного втручання органів влади в їх діяльність. Наприклад, припис має містити докладний опис виявленого порушення та вимогу про припинення порушення із зазначенням достатнього строку на виконання припису. Кожен винесений припис може бути оскаржений. По-перше, суб'єкт у сфері медіа може подати заяву (впродовж семи днів з дня оприлюднення відповідного рішення) Національній раді щодо перегляду рішення про винесення припису. По-друге, припис може бути оскаржений суб'єктом у сфері медіа в адміністративному суді відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Тільки Національна рада, як незалежний регулятор, має право застосовувати санкції, пов'язані з припиненням діяльності суб'єкта у сфері медіа. Це повністю виключає можливість втручання в діяльність медіа з боку інших органів (правоохоронних, податкових, органів місцевого самоврядування тощо), що мінімізує ризик політично мотивованого тиску на ЗМІ. До того ж неможливо припинити діяльність мас-медіа тільки згідно з рішенням Національної ради і без рішення суду [6, с. 65]. Отже, законодавець намагається створити систему, що зберігає баланс між національною безпекою держави і свободою слова та свободою інформації.

На практиці існуюча в Україні система гарантій проти довільного припинення діяльності засобів масової інформації, незважаючи на її уявну надійність і продуманість, породжує цілий ряд проблем, як теоретичного, так і практичного характеру. Ці проблеми проявляються як на рівні відносин між суб'єктами у сфері медіа, так і на рівні діяльності органів, уповноважених здійснювати контроль та нагляд за діяльністю засобів масової інформації. Одна з них стосується недостатньої ефективності державного контролю та нагляду за діяльністю засобів масової інформації, що пояснюється обмеженістю ресурсів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Як показує практика, даний орган далеко не завжди здатний оперативно фіксувати і припиняти порушення, своєчасно реагувати на факти зловживань свободою масової інформації і, відповідно, вживати невідкладних заходів реагування. Сформована ситуація обумовлена як браком кадрових та фінансових ресурсів, так і відсутністю достатніх правових та технічних можливостей для проведення повноцінного моніторингу всього медіапростору України. Нагадаємо, що на сьогодні залишаються поза регулюванням Закону України «Про медіа» платформи спільного доступу до інформації, як-от Youtube, Facebook, Instagram, Twitter (X), Netflix, Telegram, так звані соціальні мережі, які складають значну частку медіаспоживання, але перебувають поза юрисдикцією України [7, с. 8]. Також проблему створює застосування заходів реагування у вигляді: анулювання ліцензії, скасування реєстрації та заборони поширення онлайн-медіа, які передбачають необхідність звернення Національної ради з позовом до суду. Перевантаженість судів, до компетенції яких належить розгляд проваджень щодо застосування заходів реагування у сфері медіа, перешкоджає оперативному розгляду позовних заяв. Часто такі провадження розглядаються надто довго, в результаті чого самі санкції втрачають оперативний характер, а порушники отримують можливість продовжувати свою діяльність.

Суттєвою і важко вирішуваною проблемою залишається проблема «відродження» суб'єкта медіа після його заборони або ліквідації. В українському онлайн-середовищі спостерігається стійке явище: навіть після ухвалення судових рішень про припинення діяльності медіа або запровадження санкцій Радою національної безпеки і оборони, відповідні інформаційні ресурси фактично продовжують функціонувати, змінюючи лише назву, візуальні атрибути чи інші формальні ознаки ідентифікації. Така практика суттєво знижує результативність застосованих заходів реагування, адже не усуває саме джерело загрози національній безпеці та не запобігає подальшому поширенню забороненого контенту. Ілюстративним прикладом є ситуація, що мала місце 11 квітня 2025 року, коли Президент України ввів в дію рішення РНБО про застосування санкцій проти російського «тіньового» флоту та окремих пропагандистів, причетних до інформаційного супроводу агресивної війни, розв'язаної Російською Федерацією проти України. В результаті реалізації цього рішення платформа YouTube обмежила доступ до ряду каналів, які систематично поширювали кремлівські наративи. Одним з них став канал «Говорит и доказывает Вадим Карасев», який незабаром після введення санкцій відновив діяльність під новою назвою – «ПОЛИТИКУМ» [8]. Подібні випадки свідчать про наявність прогалини, за якої формальна ліквідація або блокування онлайн-медіа не супроводжується реальним припиненням їхньої активності.

Для подолання подібних негативних явищ в експертних колах висловлюються різні пропозиції. Обговорюється можливість заборони реєстрації нових засобів масової інформації, які можуть

бути ототожненими з підсанкційними або раніше ліквідованими. Даний підхід вимагає внесення змін до Законів України «Про медіа» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Водночас проблема онлайн-медіа, що реєструються та функціонують на зарубіжних платформах, не може бути вирішена виключно національними засобами правового регулювання. У таких випадках необхідним є поглиблення міжнародного співробітництва та налагодження ефективної взаємодії з державами, на території яких розміщені відповідні платформи чи зареєстровані їхні оператори, з метою забезпечення виконання рішень українських регуляторних органів та припинення деструктивної інформаційної діяльності.

Наступною контрольно-наглядовою діяльністю, спрямованою на забезпечення балансу між захистом свободи слова, безперешкодним доступом громадян до інформації, відсутністю цензури та забезпеченням національної безпеки України є нагляд за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа. Він регулюється цілим рядом спеціальних нормативно-правових актів, центральне місце серед яких займають Закон України «Про медіа» та нормативно-правові акти Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Регулятором розробляються акти, передбачені Законом України «Про медіа», що дають старт діям регулятора із виконання законодавчо встановлених функцій щодо нагляду за виконанням умов ліцензійної діяльності суб'єктів сфери медіа. Зокрема, підготовлено й ухвалено нормативно-правові акти щодо ліцензування/реєстрації суб'єктів у сфері медіа (у тому числі під час дії воєнного чи надзвичайного стану); Методику розрахунку ліцензійного збору; Порядок функціонування Реєстру; Форми відомостей про структуру власності; Порядок здійснення офіційного моніторингу та проведення перевірок діяльності суб'єктів в сфері медіа; Порядок видачі та анулювання дозволів на тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення тощо. Національна рада проводить активну роботу з цифровізації процедури ліцензування/реєстрації суб'єктів у сфері медіа. З цієї метою створюється «Електронний кабінет суб'єкта у сфері медіа», який буде інтегрований з реєстром суб'єктів у сфері медіа і відповідатиме вимогам законодавства щодо захисту даних (у тому числі персональних даних) від несанкціонованого доступу. Проведення цієї роботи спрямоване на унеможливлення просочення, перехоплення, втрати, знищення, модифікації та блокування інформації і відповідає сукупності організаційних та інженерно-технічних заходів з підтвердженою відповідністю вимогам забезпечення інформаційної безпеки [7, с. 9].

В межах своєї компетенції Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює постійний моніторинг на предмет додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов. Офіційний моніторинг представляє собою комплекс заходів, спрямованих на фіксацію та аналіз інформації, яка поширюється суб'єктами у сфері медіа, що здійснюється на підставі запису, перегляду (прослуховування) такої інформації. Найважливішими завданнями моніторингу є забезпечення правомірності теле- та радіомовлення, захист інформаційного простору від поширення незаконного або небезпечного контенту, а також захист прав споживачів інформації в даній сфері.

Національна рада має право призначати ліцензіату планову, позапланову та додаткову перевірку. Незважаючи на те, що регулятор має право проводити безвиїзні перевірки, позапланову та додаткову перевірку ліцензіатів він вважає за краще проводити на місцях, в ході яких встановлюється відповідність фактичної діяльності суб'єктів у сфері медіа їх ліцензійним умовам та вимогам законодавства. Під час проведення перевірки уповноважені особи Національної ради мають право: своєчасно отримувати на свою вимогу інформацію (документи), у тому числі інформацію з обмеженим доступом (крім державної таємниці), від суб'єктів господарювання, державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших фізичних та юридичних осіб з питань, що виникають під час перевірки та стосуються предмета перевірки; здійснювати фіксацію процесу перевірки в цілому чи кожної окремої дії будь-якими технічними засобами; вимагати припинення дій, що перешкоджають проведенню перевірки; одержувати пояснення, довідки, документи (копії документів), відомості з питань, що виникають під час перевірки та стосуються предмета перевірки [5]. За результатами перевірки регулятор, в разі виявленого порушення та його тяжкості (незначне, значне, грубе), приймає рішення про застосування до суб'єкта у сфері медіа того чи іншого заходу реагування. Так, у разі вчинення незначного порушення законодавства та/або умов ліцензії Національна рада має право ухвалити рішення про винесення суб'єкту у сфері медіа припису. Припис дає можливість ліцензіату оперативно усунути порушення і уникнути більш серйозних санкцій. Ігнорування припису може служити підставою для призначення більш жорсткого заходу реагування.

Разом з тим, слід відзначити наявність проблеми недостатньої оперативності реагування Національної ради на існуючі порушення, зважаючи на високе навантаження і брак ресурсів для системного моніторингу всіх ліцензіатів, особливо в умовах триваючої інформаційної агресії проти України. З огляду на це заслуговує на увагу ідея про підвищення ефективності державного контролю шляхом збільшення ресурсної бази Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, впровадження сучасних технічних систем моніторингу медіапростору та розширення співпраці з іншими державними установами, правоохоронними органами, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами. Ми погоджуємось з тим, що успішність контрольно-наглядових дій медіарегулятора безпосередньо залежить від підтримки його позиції широким колом міжнародних та європейських інституцій, національних регуляторних органів інших країн, науково-академічних осередків, неурядових організацій тощо. Міжнародна співпраця також має значний вплив на процеси, які відбуваються всередині країни, зокрема в контексті підвищення якості національного регулювання, уникнення перешкод для забезпечення інноваційного розвитку завдяки взаємодії з міжнародними організаціями, запозиченню найкращого досвіду та обміну найкращими практиками. Національній раді необхідно продовжувати співпрацю з міжнародними організаціями та їх структурними органами (Рада Європи, Європейський Союз, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, ОБСЄ, ЮНЕСКО, Секретаріат Керівного комітету Ради Європи з питань медіа та інформаційного суспільства (CDMSI) тощо), національними медіарегуляторами інших країн, Європейською платформою регуляторних органів (EPRA), Європейською групою регуляторів аудіовізуальних медіапослуг (ERGA), Міністерством закордонних справ, в тому числі з посольствами України, іноземними посольствами і представництвами в Україні [7, с. 23].

Контроль за виконанням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ є особливим видом контрольно-наглядової діяльності, спрямованим на забезпечення виконання суб'єктами медіа-сфери вимог Закону України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР [9] та пов'язаних з ним підзаконних нормативних актів. На практиці неналежна реклама створює істотні загрози для інформаційної безпеки держави і суспільства, оскільки вона може вводити споживачів в оману, провокувати нездорову конкуренцію і маніпулювати суспільною свідомістю, що в кінцевому підсумку підриває довіру громадян до інформаційного середовища. Саме тому державні органи в Україні надають великого значення профілактиці та оперативному реагуванню на виявлені порушення вимог законодавства про рекламу, недотримання стандартів та правил рекламної діяльності.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює контроль за дотриманням законодавства України про рекламу в медіа є Національна рада з питань телебачення та радіомовлення. У разі виявлення факту порушення вимог законодавства щодо реклами (порушення порядку розповсюдження та розміщення реклами) в медіа Національна рада притягує медіа до відповідальності. Вказана процедура складається з наступних етапів:

- виявлення порушення, наприклад під час моніторингу або на підставі повідомлення (звернення, скарги, заяви тощо) третіх осіб про порушення вимог законодавства про рекламу, а також встановлення медіа, яке згодом притягатиметься до відповідальності;

- оцінювання ступеня тяжкості такого порушення, а отже і заходів реагування, що можуть бути застосовані до медіа;

- підготовка актів моніторингу та/або проведення перевірок, висування вимог, проведення експертиз (наприклад, експертиза відповідності інформації, поширеної суб'єктом у сфері медіа, кодексам (правилам) спільного регулювання, що проводиться експертною комісією органу спільного регулювання), збирання інших доказів, пояснень, що підтверджують наявність або відсутність фактичних обставин, що мають значення для розв'язання питання про можливе притягнення суб'єкта у сфері медіа до відповідальності;

- розгляд питань про порушення законодавства та/або умов ліцензії у формі засідання Національної ради;

- за результатом проведеного засідання Національна рада шляхом голосування її членів ухвалює акти у формі рішень [10].

Згідно зі ст. 110 Закону України «Про медіа», порушення встановлених Законом України «Про рекламу» вимог та обмежень щодо порядку поширення (розповсюдження) реклами та спонсорства, належать до категорії незначних порушень. Разом з тим, порушення суб'єктом у сфері ме-

діа вимог законодавства України щодо форми, маркування, порядку поширення (опублікування), джерел та порядку фінансування передвиборної агітації, інших обмежень, визначених законодавством для передвиборної агітації в медіа під час виборів та референдумів, а також порушення вимог законодавства України щодо участі медіа в інформаційному забезпеченні виборів та референдумів, трактується як значні порушення [5], оскільки мають безпосередній вплив на реалізацію політичних прав громадян і демократичні процеси в державі. У випадку незначних порушень до суб'єкта медіа можуть бути застосовані такі заходи реагування, як припис або штраф.

Практика свідчить, що Національна рада за порушення вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ зазвичай застосовує захід реагування у вигляді штрафу. Варто зазначити, що таке рішення має силу виконавчого документа й підлягає примусовому виконанню відповідно до положень Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII [11]. При визначенні конкретного розміру штрафу, який обчислюється в мінімальних заробітних платах (від 5 до 40) на день вчинення порушення, Національна рада бере до уваги цілу низку обставин, які впливають на суспільну небезпеку порушення. Серед них – тип медіа, технологія розповсюдження контенту, територіальний обсяг охоплення, кількість і структура аудиторії, час поширення відповідної інформації, частота публікацій, ліцензійні умови, а також повторюваність порушень тощо.

Закон України «Про медіа» закладає широкі можливості для регулятора щодо пропорційного реагування на недотримання норм рекламного законодавства. Передбачена модель притягнення до відповідальності базується на логіці прогресивного санкціонування. Враховуючи заплановане поступове підвищення мінімальної заробітної плати в Україні, кожне порушення законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ набуває для суб'єкта-порушника вагомого фінансового виміру. Водночас незважаючи на формальну розвиненість процедур контролю за дотриманням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ, зазначений напрям державного впливу також не позбавлений проблем, аналогічних тим, що притаманні іншим видам контрольно-наглядової діяльності у сфері медіа. Передусім ідеться про обмежені кадрові, фінансові та технічні ресурси Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, що унеможливорює належне виконання всіх покладених на неї функцій, зокрема у сфері моніторингу та реагування на порушення рекламного законодавства.

Наявний дефіцит фахівців та відповідного програмно-аналітичного забезпечення не дозволяє оперативно фіксувати всі випадки прихованої або неналежно маркованої реклами, а також своєчасно реагувати на зміну рекламних стратегій з боку недобросовісних суб'єктів медіа. У контексті стрімкого розвитку цифрових технологій та збільшення обсягів онлайн-контенту, який підпадає під дію Закону України «Про рекламу», завдання контролю значно ускладнюється через високу динамічність інформаційного простору та недостатню юрисдикційну спроможність держави щодо закордонних платформ. Також варто згадати про те, що, як і в інших напрямках державного контролю, передбачене законодавством прогресивне санкціонування за незначні порушення реклами нерідко втрачає свою ефективність через складність процедур притягнення порушників до відповідальності та можливість формального уникнення покарання. Приписи, що мають превентивний характер, не завжди виконуються, а стягнення штрафів, незважаючи на їх виконавчий статус, може блокуватися оскарженням у судах, які, в умовах перевантаження, часто не забезпечують оперативного розгляду проваджень.

Отже, контроль за дотриманням вимог законодавства щодо поширення (розповсюдження) реклами у ЗМІ є важливою складовою державного реагування на загрози інформаційній безпеці, однак потребує удосконалення та підсилення, зокрема через модернізацію технічної бази Національної ради, розширення її кадрового складу. Перспективним ми вважаємо впровадження автоматизованих систем моніторингу рекламного контенту, які функціонували б на базі сучасних інформаційних технологій та алгоритмів штучного інтелекту. Такі системи могли б у режимі реального часу здійснювати аналіз візуального, звукового та текстового контенту на предмет виявлення ознак порушень вимог законодавства щодо маркування реклами, прихованої реклами, недобросовісної або маніпулятивної реклами, що створює загрозу для інформаційної безпеки держави або порушує права споживачів. Використання подібних рішень дало б змогу істотно зменшити навантаження на працівників Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, забезпечити системність і регулярність моніторингу, а також оперативно виявляти порушення, які нині можуть залишатися поза увагою через людський фактор або брак ресурсів. Ба більше, у

перспективі такі системи можуть бути інтегровані з Реєстром суб'єктів у сфері медіа та іншими інформаційними базами, що дозволить автоматично зіставляти наявну інформацію про медіа з їх ліцензійним статусом, історією порушень та іншими релевантними даними. Нагадаємо, що наразі існує програмне забезпечення, що використовувалося для ведення Державного реєстру суб'єктів інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення, не відповідає вимогам чинного Закону до ведення Реєстру та до структури даних щодо суб'єктів у сфері медіа [12]. Наразі програмне забезпечення Державної автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Реєстр суб'єктів у сфері медіа» проходить вдосконалення та оновлення.

Не менш важливим напрямом удосконалення механізмів контрольно-наглядової діяльності є посилення міжвідомчої координації між органами, що мають повноваження в галузі регулювання інформаційної діяльності, реклами, захисту прав споживачів та забезпечення національної безпеки. Йдеться, зокрема, про налагодження ефективної співпраці між Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, Антимонопольним комітетом України, Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, Національною поліцією України, Службою безпеки України, органами прокуратури тощо. Спільне опрацювання звернень громадян, проведення спільних перевірок, обмін даними здатні суттєво підвищити загальний рівень реагування держави на порушення в медіа-рекламному середовищі. Водночас актуальним залишається і питання посилення юридичної відповідальності суб'єктів, які розміщують або поширюють рекламну продукцію з порушенням чинного законодавства. У цьому контексті йдеться як про запровадження підвищених санкцій за повторні або умисні порушення (з урахуванням обсягу охоплення аудиторії та наслідків поширеної інформації), так і про створення ефективного механізму притягнення до відповідальності не лише ЗМІ як каналу розповсюдження, але й рекламодавців, замовників та рекламних агентств, що ініціюють або сприяють розміщенню незаконної реклами.

Таким робом, підвищення ефективності державного контролю у сфері поширення (розповсюдження) реклами в медіа середовищі вимагає переходу від переважно ручного та фрагментарного реагування до системного, комплексного і технологічно забезпеченого підходу, що дозволить своєчасно нейтралізувати потенційні загрози, мінімізувати інформаційні зловживання та зміцнити довіру громадян до інформаційного простору України.

Що стосується такого виду контрольно-наглядової діяльності як контроль за виконанням вимог щодо акредитації журналістів, то в Україні він залишається одним з найменш розвинених. Здебільшого це пов'язано з тим, що незважаючи на значну роль інституту акредитації журналістів у забезпеченні прозорості роботи органів державної влади, оперативного та повного інформування суспільства про найважливіші події та процеси, вітчизняне законодавство не містить розгорнутих положень щодо його регламентації. Так, основні законодавчі положення, що стосуються акредитації журналістів в Україні, закріплені в ст. 26 Закону України «Про інформацію» [3], а також частково в Законі України «Про адміністративну процедуру» [13]. Проаналізувавши ці положення ми виявили низку суттєвих недоліків у правовому регулюванні акредитації журналістів:

Добровільність акредитації – загроза довільного підходу з боку органів влади. Згідно з ч. 1 ст. 26 Закону України «Про інформацію», суб'єкт владних повноважень може здійснювати акредитацію журналістів, а не зобов'язаний це робити. Таке формулювання робить процедуру акредитації необов'язковою, що відкриває можливість для довільного підходу – одні органи впроваджують механізми акредитації, інші – ні. Пропонуємо передбачити обов'язковість акредитації в певних випадках – наприклад, при проведенні заходів, які мають обмежений або спеціальний доступ (високого рівня представництва, політичної чутливості тощо), а також заходів, що пов'язані з реалізацією виборчих прав громадян.

Можливість суб'єктивного припинення акредитації без достатньої деталізації процедурних гарантій. Ч. 7 ст. 26 Закону України «Про інформацію» допускає припинення акредитації у разі «неодноразового грубого порушення обов'язків», проте не конкретизує в цій статті, ні в інших правових актах, що саме вкладається в поняття «грубе порушення обов'язків». Недомовленість залишає широкий простір для довільного тлумачення закону, провокує виникнення конфліктних ситуацій між ЗМІ та владою.

Відсутність чіткого строку розгляду заяви на акредитацію. В Законі не зазначено, в який строк має бути розглянута заява на акредитацію. Відсутність строку створює правову невизначеність та може використовуватися для затягування розгляду. Пропонуємо встановити граничний строк для

розгляду заяви – 5 робочих днів з дня її подання, якщо інше не визначено в Порядку акредитації, встановленому суб'єктом владних повноважень.

Недостатньо врегульовано питання обмеження доступу з міркувань національної безпеки. Ч. 5 ст. 26 Закону України «Про інформацію» допускає встановлення «особливих умов» допуску до заходів, але не містить чіткого механізму балансування таких обмежень з правом на інформацію. Під час дії воєнного стану це положення може застосовуватись на шкоду правам журналістів. Вважаємо за необхідне уточнити, що такі обмеження можуть застосовуватись лише в обґрунтованих випадках, на основі оцінки ризиків, з урахуванням принципу пропорційності. Також передбачити обов'язкову публікацію підстав обмежень.

Обмеження доступу за відсутності акредитації. Хоча ч. 1 ст. 26 Закону України «Про інформацію» прямо зазначає, що відсутність акредитації не є підставою для відмови у допуску на відкриті заходи, така норма має декларативний характер і не підкріплена механізмом захисту прав журналіста у разі свого порушення. Водночас в реальності журналісти нерідко стикаються з незаконною відмовою у доступі через відсутність акредитації. Пропонуємо передбачити відповідальність за необґрунтовану відмову у допуску журналіста на відкриті заходи за відсутності акредитації, а також встановити обов'язок забезпечити альтернативний порядок доступу до інформації (через трансляцію, публічний звіт тощо).

Практика свідчить, що випадки позбавлення акредитації журналістів в Україні є далеко не поодинокими. Однак кожен подібний інцидент, як правило, супроводжується резонансом та скандалами, оскільки у багатьох випадках такі рішення містять ознаки порушення чинного законодавства та принципів свободи слова. Особливо кричущим прикладом відвертого порушення норм права є ситуації, коли акредитації позбавляються не окремі журналісти, які особисто допустили певні порушення, а вся редакція чи медіаорганізація загалом. Подібна практика фактично означає колективну відповідальність, що не передбачена українським законодавством, і створює передумови для зловживань з боку органів влади. У таких випадках можна говорити про наявність ознак прямої цензури, оскільки метою таких дій часто є не вирішення конкретного правопорушення, а обмеження або припинення діяльності ЗМІ, які поширюють небажану для влади інформацію.

В умовах інформаційної агресії проти України, серйозних ризиків, пов'язаних з поширенням дезінформації та антидержавної пропаганди, необхідність ефективного та оперативного застосування таких заходів адміністративного впливу, як позбавлення акредитації, є особливо актуальною. У зв'язку з цим доцільно розробити та закріпити на законодавчому рівні конкретні правові норми, які б деталізували підстави позбавлення журналістів акредитації. Зокрема, необхідно передбачити такі елементи: чітке визначення підстав для позбавлення журналіста акредитації, включаючи систематичне порушення норм журналістської етики, поширення інформації, спрямованої на підриг територіальної цілісності, суверенітету України, а також на розпалювання міжнаціональної, релігійної або соціальної ворожнечі; нормативне закріплення обов'язку державних органів здійснювати моніторинг ЗМІ та фіксувати факти таких порушень з подальшим обов'язковим інформуванням акредитуємих органів про необхідність застосування заходів адміністративного реагування; введення обов'язкового порядку взаємодії між органами, що фіксують порушення законодавства про ЗМІ, та Міністерством закордонних справ України (у випадку іноземних журналістів) або іншими державними структурами, що надають акредитацію (для вітчизняних журналістів), у формі офіційного подання про необхідність розгляду питання про позбавлення акредитації. До того ж доцільно визначити терміни позбавлення акредитації, передбачити можливість відновлення акредитації за умови усунення порушень і підтвердження відсутності загрози повторення подібних дій з боку журналіста.

Ми дотримуємося позиції, згідно з якою створення прозорого, зрозумілого та ефективного механізму адміністративного контролю за дотриманням умов акредитації журналістів стане важливим кроком у зміцненні національної безпеки України, підвищить відповідальність журналістської спільноти і одночасно забезпечить захист конституційного права громадян на об'єктивну та достовірну інформацію.

Висновки. Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна дійти висновку, що контроль та нагляд за діяльністю засобів масової інформації становлять ключовий інструмент адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України в умовах триваючої інформаційної агресії. Застосування контрольних і наглядових процедур має подвійне значення: з одного боку – слугує механізмом протидії деструктивному контенту, спрямованому на підриг

суверенітету, територіальної цілісності й конституційного ладу, а з іншого – забезпечує дотримання стандартів професійної діяльності ЗМІ без втручання в свободу слова та права громадян на доступ до інформації.

Аналіз чинного законодавства виявив низку проблем, які ускладнюють ефективну реалізацію контрольних функцій держави. Зокрема, це: обмеженість нормативного регулювання інституту акредитації журналістів, слабка технічна та ресурсна спроможність Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, відсутність повноцінного охоплення контролем онлайн-платформ та соціальних мереж, а також практики «відродження» заборонених медіа. Існуюча модель реагування нерідко втрачає оперативність через складність процедур, перевантаженість судової системи та недостатню координацію між державними органами. Разом з тим, законодавчі та організаційні передумови для вдосконалення наявної системи вже закладені. Перспективними напрямками розвитку є: підвищення ресурсного потенціалу медіарегулятора, впровадження автоматизованих систем моніторингу з використанням штучного інтелекту, удосконалення механізмів відповідальності за порушення, підвищення прозорості акредитаційних процедур, а також розширення міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки. Таким робом, підвищення ефективності державного контролю та нагляду за діяльністю ЗМІ потребує комплексного підходу, що передбачає не лише модернізацію нормативно-правової бази, але й зміцнення інституційної спроможності органів публічної влади, забезпечення технологічної готовності до новітніх викликів та збереження демократичних стандартів свободи слова в умовах воєнного часу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Литвин Н.А., Кузава В.І. Державний контроль за діяльністю медіа під час воєнного стану: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2024. № 5. С. 312–314.
2. Дяковський О.С., Габрелян А.Ю. Основні засади та принципи протидії дезінформації. *Юридичний вісник*, 2024. № 4. С. 30–36.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992. № 48. Ст. 650.
4. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994. № 16. Ст. 93
5. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023. №№ 47-50. Ст. 120.
6. Савенко О. Закон України «Про медіа»: історія ухвалення, позитиви, недоліки, перестороги. *Український інформаційний простір*, 2023. № 2(12). С. 55–70.
7. Стратегія діяльності національної ради України з питань телебачення і радіомовлення на 2024-2026 роки, затверджена Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 23.11.2023 р. № 1475. URL: <https://webportal.nrada.gov.ua/strategiya-diyalnosti-natsionalnoyi-rady-ukrayiny-z-pytan-telebachennya-i-radiomovlennya-na-2024-2026-roky/> (дата звернення: 10.08.2025).
8. YouTube заблокував канали, пов'язані з підсанкційними Шелестом і Карасьовим. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/youtube-zablokuvav-kanali-shelesta-i-karasova-proti-yakih-neshchodavno-vveli-sankciji-50507234.html> (дата звернення: 10.08.2025).
9. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996. № 39. Ст. 181
10. Зеленчук В. Джинса та неналежне маркування реклами: відповідальність медіа. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/dzhynsa-ta-nenalezhne-markuvannya-reklamy-vidpovidalnist-media-i55548> (дата звернення: 10.08.2025).
11. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016. № 30. Ст. 542.
12. Реєстр суб'єктів у сфері медіа. URL: <https://webportal.nrada.gov.ua/derzhavnyj-reyestr-sub-tyektiv-informatsijnoyi-diyalnosti-u-sferi-telebachennya-i-radiomovlennya> (дата звернення: 10.08.2025).
13. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023. № 15. Ст. 50.